

IL PIANO REGOLATORE PORTUALE TRA ESIGENZE DI INFRASTRUTTURAZIONE E DI GOVERNO DEL TERRITORIO.

Proposte per migliorare l'efficienza del sistema e ridurre gli sprechi di denaro pubblico.

Sommario

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I	11
CENTRALITA' DEL SISTEMA PORTUALE ALL'INTERNO DEL SISTEMA DEI TRASPORTI NAZIONALE ED EUROPEO.	11
1.1 Atti normativi di indirizzo del sistema dei trasporti: dal Piano generale dei trasporti del 1986 al Decreto-Legge c.d. Sblocca Italia.....	11
1.2 Il secondo Piano generale dei Trasporti: il D.P.R 29 agosto 1991.	17
1.3 La sentenza "Siderugica Gabrielli" e la riforma dei porti attuata dalla Legge 28 gennaio 1994, n.84.	18
1.4 Il Piano generale dei trasporti e della logistica e la nascita della Rete transeuropea dei trasporti (TEN-T).....	20
1.5 La perdurante attualità dei sistemi portuali.	24
1.6 L'Associazione Multi-Portuale del Nord Adriatico (NAPA), come tentativo di costituire un sistema portuale integrato transfrontaliero.....	26
1.7 La "grande crisi" economica finanziaria e le attuali proposte di riforma del settore portuale: dal Disegno di Legge 370 alla norma programma dell'art.28 del Decreto Legge N.133/2014.	29
1.8 L'Autorità dei Trasporti.	31
1.9 Il DDL n.370 in discussione al Senato. La c.d. riforma "Filippi"	32
1.10 La XVII legislatura: dalla proposta di riforma "Lupi" al DL n.133/2014 c.d. "Sblocca-Italia"	35
CAPITOLO II	38
IL TERRITORIO PORTUALE. DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DELLA PIANIFICAZIONE DELLE AUTORITA' PORTUALI.	38
2.1 Oggetto del Piano regolatore portuale.	38
2.2 Complessità della definizione di territorio portuale.....	41
2.3 La classificazione dei porti italiani.....	48

2.4 Problematiche connesse al territorio portuale e bilanciamento di interessi tra enti coinvolti nella sua gestione.....	50
2.5 Le scelte condivise di pianificazione come strumento di armonizzazione dell'azione delle pubbliche amministrazioni.....	53
2.6 Copianificazione. Accordi tra amministrazioni. Conferenze dei servizi.	58
2.7 Superamento delle Riforma del Titolo V. Prospettive di "controriforma".	60
CAPITOLO III	67
L'AUTORITA' PORTUALE.....	67
3.1 Genesi e particolare natura della Pubblica Amministrazione preposta alla gestione dei porti italiani.	67
3.2 Gli enti preposti alla governance dei porti italiani: dagli enti portuali alle Autorità portuali della Legge 28 gennaio 1994, n.84.	68
3.3 Gli statuti degli enti portuali e le problematiche connesse alla loro natura imprenditoriale.	73
3.4 La Legge 28 gennaio 1994, n.84 e la nascita delle Autorità portuali.	75
3.5 Classificazione dei vari tipi di Port Authority.	78
3.6 Natura giuridica dell'Autorità portuale.....	83
3.7 Rapporto tra Autorità portuale e Autorità marittima.....	89
CAPITOLO IV.....	93
STRUTTURA INTERNA DELL'AUTORITA' PORTUALE. GLI ORGANI E LE LORO RISPETTIVE FUNZIONI.	93
4.1 Il Presidente dell'Autorità portuale.	93
4.2 Il Comitato Portuale.....	107
4.3 Il Segretario Generale e la Segreteria tecnico operativa.	112
4.4 Il Collegio dei Revisori dei conti dell'Autorità portuale.	115
4.5 Le Commissioni Consultive interne e la Commissione Consultiva Centrale.	116
4.6 Trattazione generale sulle funzioni dell'Autorità portuale.....	118
4.7 Funzione di promozione.	119
4.8 Funzione di programmazione. Il Piano operativo triennale ed il Piano regolatore portuale.....	126
4.9 Funzione di Regolazione.	133
CAPITOLO V.....	135
PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE AUTORITA' PORTUALI.	135
5.1 La "Porti S.p.a.". Proposte di sdemanializzazione e privatizzazione.....	135

5.2 Proposte volte a migliorare l'efficienza delle Autorità portuali e ad introdurre requisiti di competenza dei suoi quadri dirigenti.	137
5.3 Il numero delle Autorità portuali. I sistemi portuali.	139
CAPITOLO VI.	141
L'INTEGRAZIONE TRA L'AMBITO PORTUALE ED IL TERRITORIO URBANO. IL PROCEDIMENTO DEL PIANO REGOLATORE PORTUALE.	141
6.1 La convivenza fra insediamenti portuali e città.	141
6.2 Evoluzione della normativa inerente alla programmazione del territorio portuale e comunale.	143
6.3 L'attuale disciplina del Piano regolatore portuale.	145
6.4 Il sottoambito " <i>porto operativo</i> ".	149
6.5 L'interazione urbana.	154
6.6 Il Piano regolatore portuale: fasi e tempi. Fase preliminare.	156
6.7 Conferenza preliminare dei servizi.	158
6.8 L'intesa tra Comune ed Autorità portuale.	160
6.9 La fase di adozione del Piano regolatore portuale.	164
6.10 Il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.	166
6.11 Programmazione del territorio portuale e effetti sull'ambiente.	167
6.12 L'approvazione del Piano regolatore delle Autorità portuali ed il ruolo delle Regioni in questa fase.	174

CONCLUSIONI.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUZIONE.

Domenica 24 Luglio 2014 il relitto della nave Costa Concordia ha fatto il suo ingresso nel Porto di Genova Voltri (Prà Terminal Europa facente parte del gruppo Port Authority of Singapore). Al suo ingresso nel terminal il relitto è stato accolto dal suono della sirena della portacontainer Virginia, la quale ha voluto salutare con *pietas* la fine del travagliato viaggio della nave di Costa. Il suono straziante della sirena, fortemente voluto dalla direzione del terminal, è servito per ricordare a tutti gli operatori che essere uomini di mare significa prima di tutto essere uomini d'onore, il cui primo dovere è quello di operare nel massimo rispetto degli standard di sicurezza. Essere riusciti a smantellare la gigantesca nave da crociera in Italia è stata una grande vittoria per il settore marittimo portuale, che ha portato indubbi vantaggi di immagine e che permetterà delle favorevoli ricadute occupazionali per la città di Genova, non trascurabili in un momento di grande crisi sociale ed economica. Tuttavia non sono mancate feroci polemiche sull'opportunità della scelta del porto di Genova come destinazione finale del relitto e in questo la vicenda è stata paradigmatica delle intromissioni negative della politica, in un ambito in cui i prerequisiti fondamentali per operare sono la competenza e la chiarezza decisionale e non la cieca partigianeria e la soddisfazione di interessi politico-clientelari. Mi è sembrato doveroso iniziare questo insieme di riflessioni sulla portualità partendo da un progetto unico nel suo genere e che è stato coronato da successo, nella speranza che tutto il settore venga interessato da un'opera di riforma che lo porti ai livelli di efficienza delle altre realtà europee.

Pochi giorni dopo il grande evento di Genova, la necessità di attuare un vero e profondo programma di riforme in ogni settore della vita di questo Paese è stato ribadito in toni perentori dal Presidente della BCE Prof. Mario Draghi. Le parole del dominus della politica monetaria e finanziaria della UE sono risuonate come un monito chiarissimo per i governi degli Stati membri. Il numero uno dell'Eurotower si è spinto ad affermare senza mezze misure che quei Paesi incapaci di portare avanti significativi processi di riforma dovranno cedere sovranità alla Commissione per realizzare gli interventi necessari. L'ultimatum del Governatore è suonato chiarissimo e fuori dal linguaggio paludato del politichese può essere riassunto in un'affermazione di questo tipo: "O l'Italia si impegna a fare delle riforme strutturali per la crescita o arriveranno i commissari da Bruxelles."

Nonostante l'emergenza economico-finanziaria vada avanti da circa tre anni, gli esecutivi che si sono succeduti non sono riusciti ad attuare nessun disegno di riforme organico, a causa della difficoltà ad avere la maggioranza all'interno dell'organo legislativo. In questa situazione di stallo, che rischia di essere mortale per il sistema Paese, lo spettro del leviatano agitato dal Prof. Draghi sembra essere l'unica soluzione che permetta di fare uscire l'Italia dalle sabbie mobili in cui si trova da più di trenta anni. L'impellente necessità di attuare le riforme auspicate da Bruxelles coinvolge ovviamente tutto il settore dei trasporti e in misura ancora maggiore il mondo dei porti.

Prima di affrontare la tematica della pianificazione portuale e di come la funzione principale di questo strumento debba essere quella di attuare scelte coerenti con le necessità del sistema dei trasporti nazionale ed europeo, è opportuno compiere

alcune riflessioni sul futuro ruolo dei porti all'interno di quest'ultimo. Il settore portuale in Italia risulta caratterizzato da una forte eterogeneità della natura degli scali, una parte significativa di essi è caratterizzata da dimensioni ridotte, il cui ruolo principale è quello di servire all'alimentazione delle attività produttive limitrofe. Agli scali della prima tipologia si affiancano i porti che fanno parte della rete logistica intermodale, fra i quali il ruolo più significativo è svolto da quelli che si occupano dei traffici container (TEU) e Ro.Ro.

La movimentazione di merci a mezzo container ha mutato radicalmente l'intero settore sia per quanto riguarda i porti dediti al loro solo trasbordo (transhipment) situati principalmente nel Sud della Penisola, sia per quanto riguarda i porti di destinazione finale (gateway) situati nell'alto Tirreno e nell'alto Adriatico.

Le operazioni portuali aventi ad oggetto il traffico containerizzato sono state interessate negli ultimi anni dal fenomeno del c.d. gigantismo navale: le compagnie di trasporto utilizzano navi di sempre maggiori dimensioni al fine di sfruttare le economie di scala prodotte dalla filiere logistiche.

Il fenomeno del gigantismo navale ha prodotto come conseguenza diretta una corsa al c.d. "gigantismo portuale" ed un adeguamento delle infrastrutture dei porti, soprattutto nel Nord Europa, per accogliere navi di sempre maggiori dimensioni. La grande sfida che interessa il sistema dei porti italiano è appunto quella di poter accogliere le mega-navi provenienti dai mercati asiatici, le quali apporterebbero introiti nell'ordine di 3,5 miliardi al settore.

Come abbiamo già detto l'inadeguatezza degli scali rispetto ai loro concorrenti Nord-Europei rischia di renderli del tutto marginali nel sistema di relazioni

commerciali Asia-Europa. Moltissime riflessioni di esperti del settore si sono concentrate su queste problematiche e hanno cercato di darvi una risposta.

Una visione particolarmente ambiziosa è quella che vede il sistema dei porti Italiano rilanciare la propria competitività ed arrivare a contendere quote di mercato ai concorrenti europei. Per attuare questo salto di qualità, tenendo presente le carenze infrastrutturali degli scali italiani e le loro ridotte dimensioni(basti pensare ad es. per il traffico container che tutti i porti italiani movimentano 10 milioni di Teu laddove il solo porto di Rotterdam ne movimentano circa 12 milioni) , è necessario cambiare radicalmente prospettiva adottando una nuova politica nazionale della logistica e dei trasporti.

Un'idea interessante per recuperare posizioni di mercato e per evitare una sostanziale emarginazione per obsolescenza degli scali della Penisola, sarebbe quella di avviare una politica di investimenti, secondo una strategia che utilizzi al massimo le risorse infrastrutturali esistenti, ma che ne coordini l'evoluzione in cinque sistemi multiportuali, o sistemi portuali secondo la risalente definizione del Piano generale dei trasporti del 1986, (con al centro i 5 più grandi scali italiani che da soli movimentano il 40% delle merci).

Ognuno dei sistemi multiportuali deve essere messo nella condizione di competere in quantità e qualità con la portualità mediterranea e nordeuropea concorrente e questo può avvenire solamente se gli scali verranno inseriti in sistemi logistici integrati, collegati fra loro da infrastrutture, servizi e governance. In particolare la proposta di una governance comune di tali sistemi multiportuali, permetterebbe anche una riduzione significativa delle Autorità Portuali con risparmi significativi (da 24 a 5 Authority) e delle scelte di programmazione e

pianificazione più coerenti con la Rete TEN-T. Infatti oltre al gigantismo navale, l'altra grande spinta per il rinnovamento della portualità italiana è costituita dal disegno tracciato dalle istituzioni comunitarie per realizzare un sistema dei trasporti europeo integrato. Una visione europea della rete dei trasporti sembra senza dubbio più idonea a garantire la competitività dei Paesi membri in un mondo sempre più globalizzato. Le istituzioni comunitarie hanno deciso di realizzare l'integrazione nel sistema dei trasporti in due fasi descritte all'interno della decisione del Consiglio n.884/2004. La prima fase impegna gli Stati membri alla costituzione entro il 2030 di una "rete essenziale" o "core network", mentre la seconda deve essere realizzata entro il 2050 e viene definita "rete globale" o "comprehensive network". In questa visione europea del sistema dei trasporti l'Italia è attraversata da quattro dei nove core-corridors tutti avente origine nel suo sistema portuale: il corridoio Baltico-Adriatico che sfocia a sud nell'Alto Adriatico (porti di Ravenna, Venezia, Trieste in Italia e Koper in Slovenia); il corridoio Reno-Regione Alpina che si radica a sud nella portualità alto-tirrenica (Genova); il corridoio Mediterraneo che attraversando la Pianura Padana tocca il mare nei porti di Venezia e Trieste; e infine il corridoio Scandinavo-Mediterraneo che attraversa da nord a sud tutta la Penisola, dal Brennero alla Sicilia coinvolgendo i porti di La Spezia e Livorno nell'alto Tirreno, Venezia, Ravenna, Ancona nell'alto Adriatico, Napoli, Gioia Tauro, Palermo e Augusta nel basso Tirreno, Bari e Taranto nel basso Adriatico. È necessario ricordare che il programma per la costituzione della rete di trasporto trans-europea subirà in futuro una decisa accelerazione, a causa della decisione delle istituzioni comunitarie di perfezionarlo attraverso un Regolamento, il quale avrà sin dal

momento della sua emanazione forza vincolante e sarà direttamente esecutivo, rendendo impossibile ai Paesi membri non applicarlo. Il legislatore italiano sarà quindi vincolato a questa visione d'insieme che iscrive l'Italia in un più ampio disegno e che la obbligherà a mutare la propria politica dei trasporti.

Non sarà più possibile adottare una programmazione infrastrutturale edificata dal basso con intese programmatiche fra Stato e Regioni, ma si dovrà passare ad una programmazione che, facendo coincidere le infrastrutture di interesse nazionale con quelle richieste dalla costituzione delle reti TEN-T, permetta al sistema dei trasporti italiano di aumentare la propria competitività all'interno del nuovo mondo globalizzato. Infatti la programmazione delle infrastrutture strategiche italiane condotta dal 2001 ad oggi nel quadro della c.d. "legge obiettivo", legge n.443/2001, non poteva produrre che selezioni regionali, derivanti poco efficiente riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale n.3/2001. Oggi ci si trova di fronte all'occasione storica di rileggere queste priorità in una visione nazionale, che vada a combaciare con la Rete Ten-t. La normativa comunitaria e le prospettive di riforma della legge n.84/94 aprono un'altra problematica in particolare in tema di pianificazione: quale sarebbe il ruolo del piano regolatore portuale nell'edificazione della rete dei trasporti europea? Al momento non si sa se il legislatore estenderà la competenza del piano regolatore dei porti oltre l'attuale limite dell'ambito portuale oppure se diversificherà fra loro i vari piani regolatori portuali a seconda della rilevanza europea o meno dell'Autorità portuale che li deve redigere. Un'altra soluzione inserita all'interno del Disegno di Legge 370 da due anni in esame al Senato prevede forme concertative all'interno dei piani regolatori dello stesso distretto

logistico. Inutile dire che come al solito regna il caos e che la mancanza di un vero indirizzo politico nuoce alla basilare certezza del diritto, scoraggiando soprattutto gli investitori stranieri. In ogni caso, qualunque sia la scelta del regime di pianificazione che l'esecutivo e il legislatore sceglieranno sembra non essere irragionevole che la nuova disciplina sia rispettosa del disegno europeo di costituzione della Rete TEN-T e che miri ad una sostanziale diminuzione dei tempi di programmazione ed esecuzione delle opere, al fine di evitare che queste ultime una volta completate risultino già obsolete. Inoltre accedendo a quella visione nazionale della logistica e dei trasporti sarebbe auspicabile che tutte le opere pubbliche venissero preventivamente sottoposte a verifiche inerenti ai loro futuri ritorni finanziari, al loro livello di utilizzo e di coerenza all'interno del sistema dei trasporti, al fine di evitare l'odioso fenomeno delle c.d. "cattedrali nel deserto", ancor più doloroso per i cittadini in un momento di grandi sacrifici come quello che il Paese sta attraversando

CAPITOLO I.

CENTRALITA' DEL SISTEMA PORTUALE ALL'INTERNO DEL SISTEMA DEI TRASPORTI NAZIONALE ED EUROPEO.

1.1 Atti normativi di indirizzo del sistema dei trasporti: dal Piano generale dei trasporti del 1986 al Decreto-Legge c.d. Sblocca Italia.

Abbiamo già sinteticamente illustrato la situazione attuale del sistema portuale nazionale e di come la natura dinamica di questo settore necessiti di adeguamenti legislativi ed amministrativi ricorrenti. Le grandi trasformazioni nei traffici via mare hanno iniziato ad avvenire con velocità sempre più intensa agli inizi degli anni '60, infatti in quel periodo si sono andate affermando nuove modalità di trasporto delle merci che hanno progressivamente rivoluzionato il cluster marittimo portuale a livello mondiale.

L'affermarsi del traffico a mezzo container e più in generale dei modelli unitizzati ha comportato una notevole semplificazione dei sistemi di trasporto delle merci ed una loro sempre maggiore velocizzazione.

Inoltre queste nuove tecnologie hanno generato una serie di conseguenze nei rapporti tra il porto e il sistema economico-territoriale; infatti l'unitizzazione¹ e la specializzazione dei traffici hanno determinato l'obsolescenza funzionale dei terminal tradizionali, non più in grado di soddisfare le esigenze di movimentazione e di stoccaggio (è necessario tenere presente che per le

¹ Nella seconda metà degli anni sessanta si è determinata una crescita esponenziale dei trasporti via mare, in particolare a mezzo containers TEU (Twenty foot equivalent unit) e a palette, a traghetto. Le navi impiegate per questo genere di trasporti imbarcano alla rinfusa unità di carico già standardizzate, in grado di salire e scendere dal natante con mezzi propri (ciclo automezzo-traghetto) o di essere operate con attrezzature specializzate, a terra o a bordo.

operazioni di carico e scarico dei container è necessario che l'imprenditore terminalista disponga in esclusiva di determinate zone dell'ambito portuale).

I nuovi sistemi di trasporto hanno portato, in ultima analisi, ad un mutamento della funzione del bene "porto" il quale è divenuto a tutti gli effetti un segmento della logistica intermodale, la cui efficienza viene determinata dalla capacità di integrare la gestione delle operazioni portuali con l'offerta di altri servizi sul versante terrestre.

La possibilità di muovere con sempre maggiore celerità i beni e le materie prime necessarie ai mercati è stata senza dubbio una delle grandi motrici del fenomeno della globalizzazione, che si è andato consolidando definitivamente nei decenni successivi.

Queste sono state le novità che hanno interessato i traffici via mare a livello mondiale; ma per comprendere come questo settore sia divenuto centrale per la crescita economica dell'Italia e dell'Europa è necessario ricordare che grazie all'ampliamento del canale di Suez l'Europa mediterranea è tornata a detenere un ruolo centrale nei rapporti commerciali fra Oriente ed Occidente.

In particolare l'Italia, grazie alla sua posizione geografica, si pone come naturale piattaforma attraversata da tre grandi direttrici di traffico: due in direzione est-ovest, rappresentate una dall'itinerario che si diparte dai Balcani e dall'Europa orientale verso l'Europa Occidentale, l'altra dalle rotte che provengono dall'estremo oriente verso l'Europa occidentale attraverso il canale di Suez; la terza, in direzione nord-sud, interessa il traffico che si indirizza dal nord Africa e dai paesi del medio oriente alla volta dell'Europa meridionale e centrale.

L'integrazione europea ha iniziato ad attribuire alla materia dei trasporti una rilevanza sempre maggiore, spingendo le istituzioni comunitarie negli anni '80 ad emanare un primo "masterplan" contenente una serie di indirizzi strategici per lo sviluppo del settore.

Il legislatore nazionale ha risposto alle indicazioni provenienti da Bruxelles con la Legge 15 giugno 1984, n.245, con la quale ha conferito all'esecutivo il compito di predisporre un nuovo atto normativo: il Piano generale dei trasporti.

La normativa contenuta all'interno della legge n. 245/1984 costituisce il primo intervento legislativo volto a dare coerenza all'intero settore dei trasporti, prevedendo per la gestione delle varie infrastrutture costituenti la rete nazionale dei trasporti un unico indirizzo di sviluppo.

La legge n.245/1984 prevedeva un'attuazione del Piano in due fasi: inizialmente con l'approvazione di uno schema di generale e successivamente attraverso un atto puntuale, vincolante per tutti i ministeri che si occupano di trasporti e capace di indirizzare le scelte politiche di tutti gli enti locali.

È doveroso sottolineare come una nutrita schiera di studiosi del settore non abbiano mancato di sostenere la ragionevolezza della scelta legislativa di adottare un atto normativo di indirizzo generale, capace di ridurre a coerenza tutti gli interventi dello Stato in questo ambito.²

Infine il governo ha adottato con D.P.C.M. 10 aprile 1986 il Piano generale dei trasporti e tale atto è stato oggetto di un successivo aggiornamento con il D.P.R 29 agosto 1991.

² S.AMOROSINO in "I sistemi portuali: considerazioni e proposte sotto il profilo istituzionale" in *Porti, mare e territorio 1989*.

Sin dalla sua emanazione la dottrina si è divisa su quale fosse la reale natura di questo atto normativo, al fine di circoscriverne o estenderne la efficacia.

La *vexata quaestio* vedeva contrapposte due letture: la prima identificava nel Piano generale dei trasporti un semplice atto di indirizzo politico³, la seconda vedeva in esso un documento dotato anche di immediata esecutività.

In particolare giuristi di chiarissima fama propendevano per la natura mista del Piano generale dei trasporti e affermavano che quest'ultimo "conteneva sia indirizzi programmatici di futura attuazione sia precetti immediatamente esecutivi."⁴

Il contenuto del Piano generale dei trasporti prevedeva un adeguamento, su scala nazionale, dell'offerta di trasporto alla domanda, in base a stime dell'andamento e della crescita di quest'ultima, prevedendo al contempo l'attuazione di una serie di riforme legislative, che sono state attuate solo in parte.

La visione di fondo di cui si faceva promotore l'atto governativo del 1986 era quella di attuare una riorganizzazione generale e sistemica delle competenze in materia di trasporti, tale da consentire una coerenza complessiva del quadro ed un intervento pubblico coordinato ed efficiente.

L'idea centrale che ispirava questa più che ragionevole impostazione generale era che le scelte di investimento in opere infrastrutturali sarebbero dovute essere mirate e coerenti con il sistema.

Il Piano generale dei trasporti delineava un sistema basato su "corridoi plurimodali" e "sistemi strutturali"; i corridoi rappresentavano le reti di trasporto che dovevano svilupparsi lungo l'intera Penisola, offrendo al loro interno

³ Teoria espressa da **SALVATORE P.** in "I sistemi portuali dall'ipotesi alla realtà" in *Diritto pubblico dell'economia*, BOLOGNA 1985.

⁴ **M.S.GIANNINI** in *Diritto pubblico dell'Economia*. BOLOGNA 1985.

un'offerta combinata di trasporto (plurimodale e intermodale) sia per tratte lunghe sia per distanze più brevi.

I sistemi strutturali erano invece singoli impianti come i porti, che si veniva a trovare all'interno dei corridoi, permettendo l'effettiva integrazione tra le diverse modalità di trasporto, rappresentando in tal modo una sorta di anello di congiunzione. L'obiettivo finale del Piano generale dei trasporti non era solo quello di potenziare tutte le componenti del sistema, per rispondere alla crescita della domanda, ma assicurare la massima fluidità sui corridoi, eliminando le strozzature. In particolare per gli scali marittimi, il Piano prevedeva l'istituzione di "sistemi portuali", da non intendersi come meri aggregati delle realtà amministrative esistenti al tempo, bensì come "complessi economico-territoriali, incardinati sul porto in quanto terminale fondamentale, *avrebbero realizzato un modello organico di offerta di trasporto con integrazione mare-strada-ferrovia-idrovia-aereo in termini di strategia produttiva globale*", tanto da potersi definire "sistemi di trasporto integrato". La dottrina che si occupò del D.P.C.M 1986 affermava che quest'ultimo aveva individuato nei sistemi portuali dei soggetti istituzionali intermedi, i quali dovevano perseguire l'obiettivo di superare la frammentazione della portualità italiana e di saldare la frattura tra porti, coste e territorio dando vita a "*sistemi di trasporto integrato*"⁵.

L' "invenzione" dei c.d. sistemi portuali, non è quindi un'idea nuova degli anni 2000, ma non smette di essere attuale e coerente per la situazione della portualità italiana, composta da molti piccoli scali, incapaci di costituire un sistema efficiente e competitivo a livello europeo. La normativa del '86 non si limitava ad

⁵ **MACHESE U.** "I sistemi portuali, considerazioni e proposte sotto il profilo economico" in *Porti, mare e territorio, 1989*.

indicare genericamente i sistemi portuali, ma li individuava nello specifico indicandoli nel dettaglio: sistema portuale del Mar ligure, dell'alto, medio e basso Tirreno, Ionio e basso Adriatico, medio e alto Adriatico, Sicilia e Sardegna.

Ogni sistema era composto da più scali marittimi ed il suo sviluppo doveva essere guidato da un "piano funzionale", volta a coordinare i vari porti secondo volumi e tipologie di traffico servito, prospettive di sviluppo e reciproca integrazione, prospettive di agevolazione del raggiungimento delle merci ai propri destinatari finali. Per comprendere con brutale semplicità come questa logica di aggregazione era (e a mio avviso è ancora) perfettamente funzionale all'attuale sistema dei trasporti via mare, in particolare per quello a mezzo container che oggi è il più diffuso, basta cercare di immedesimarsi nel modo di pensare delle grandi compagnie di navigazione; per esse l'obiettivo da raggiungere è il mercato di destinazione finale delle merci, e per delle navi che coprono spazi di migliaia di chilometri le distanze ridottissime (a volte meno di 100 km basti pensare all'esempio dei porti di Genova e Savona) esistenti fra gli scali italiani sono ininfluenti, con il risultato che in termini di tempi di navigazione una banchina vale l'altra. Ciò a cui guardano da sempre i grandi operatori della navigazione è la rapidità dei terminal portuali nel compiere le operazioni portuali e le capacità infrastrutturali che le devono sostenere nell'entroterra. Ecco perché la priorità sia del legislatore sia delle amministrazioni, che si occupano dello sviluppo dei porti, deve essere quella di dotare gli scali delle infrastrutture necessarie a sostenere i volumi dei traffici, ma soprattutto di farlo in tempi rapidi, coerenti con la velocissima evoluzione tecnologica dei sistemi di trasporto. Questo dovrebbe

essere il principio fondamentale a cui ispirare la gestione degli scali, ma soprattutto dovrebbe guidare le scelte in tema di pianificazione.

1.2 Il secondo Piano generale dei Trasporti: il D.P.R 29 agosto 1991.

Pochi anni dopo l’emanazione del primo atto di indirizzo seguì il D.P.R. 29 agosto 1991, il quale introdusse il secondo Piano generale dei trasporti.

Mentre il D.P.C.M. 1986 si limitava ad affermare come la nuova realtà economica avesse messo in luce l’esigenza di una diversa disciplina per gli scali marittimi, riferita non solo al volume delle merci movimentate ma anche alla specializzazione nei traffici, il nuovo Piano generale dei trasporti contenuto nel D.P.R. 1991 si spinse oltre, rilevando un’obsolescenza generale della legislazione in materia di porti e riconoscendo l’impellente necessità di un intervento del legislatore nazionale in questo settore.

In particolare il secondo Piano giungeva ad affermare che la normativa allora in vigore fosse caratterizzata da *“una legge di classificazione ultrasecolare, da strutture di gestione non omogenee il cui prototipo risale al 1903 e da un codice della navigazione quasi cinquantennale, frutto di una coscienza giuridica (peraltro nutrita di formazione ottocentesca), non più adeguata ad una logica funzionale che trascende il livello dei singoli scali per privilegiare la valenza del ciclo del trasporto come processo integrale”*. (punto 4.3) del D.P.R. 29 Agosto 1991.

Quindi l’aggiornamento del Piano generale dei trasporti tornava a porre l’attenzione sulla necessità di un riordino portuale basato sui “sistemi portuali”,

intendendone sottolineare la visione dinamica, intesa come complesso di infrastrutture marittime ed intermodali guidate da una programmazione unitaria estesa a coordinare spazi ed aree litoranee tra loro, con trasporti marittimi ed interni, nonché quelle zone dell'”*hinterland*” in ogni caso gravitanti nell'orbita funzionale del sistema.⁶

Questi indirizzi di sviluppo presenti all'interno del secondo Piano mettevano in rilievo anche il grande vantaggio di una pianificazione “a vasto raggio” delle aree comprese all'interno dei sistemi e anche se avrebbero aperto delle problematiche di compatibilità fra le varie stratificazioni di pianificazione, avrebbero potuto costituire un sistema più competitivo dal punto di vista infrastrutturale.

Tuttavia le previsioni dei due Piani generali dei trasporti non trovarono attuazione ed il legislatore non è mai intervenuto per introdurre nell'ordinamento giuridico statale i “piani funzionali di sistema”.

1.3 La sentenza “Siderugica Gabrielli” e la riforma dei porti attuata dalla Legge 28 gennaio 1994, n.84.

La disciplina in materia di porti è rimasta invariata fino alle vicende degli anni 1991-1992 in cui le istituzioni comunitarie, in particolare la Corte di Giustizia della Comunità Europea (CGCE) sono intervenute per sanzionare l'ordinamento portuale italiano giudicandolo contrastante con il fondamentale principio di concorrenza. La sentenza della Corte in cui il sistema italiano veniva tacciato di

⁶ **GRECO N.** “*La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente.*” Giuffrè. Milano 1990.

“Tutte le attività produttive, economiche e di trasporto che nei porti hanno sede e/o origine dovrebbero essere programmate unitariamente per sistema; tale programmazione unitaria permetterà, tra l'altro di integrare le attività tra loro compatibili come la pesca, il turismo, la tutela e la conservazione dell'ambiente”.

anti-concorrenzialità è quella che ha deciso il caso della *Siderurgica Gabrielli c. merci Convenzionali Porto di Genova*, sentenza 10 dicembre 1991, n. C-179/90.⁷

La scure della giurisprudenza comunitaria e la conseguente procedura di infrazione delle norme del Trattato spinse il legislatore in tutta fretta a riformare l'intero settore della portualità attraverso la legge 28 gennaio 1994, n.84.

La nuova normativa teneva in conto solo in parte le raccomandazioni dei precedenti atti di indirizzo contenuti nei Piano generali dei trasporti e si limitava a disciplinare gli scali marittimi come a realtà a sé stanti, dotati di governance autonoma (istituzione delle Autorità Portuali) e di propri Piani regolatori portuali art.5. Ancora oggi a vent'anni dalla sua entrata in vigore la dottrina dibatte sull'opportunità di abbandonare una normativa incardinata sulla regolazione di singoli scali e di accedere ad una visione di più ampia portata del sistema. Autorevole dottrina ha definito fuorviante per una razionale regolamentazione del bene porto e degli ambiti intermedi la prospettiva di un riordino del settore basato sui sistemi portuali, questo anche in recenti ed approfondite riflessioni.⁸

Ma nonostante queste autorevoli prese di posizione non mancano studiosi che si continuano a criticare l'impostazione della legge 84/94, basando le proprie riflessioni sulla scarsa competitività della portualità italiana rispetto a quella vincente nord-europea. E in definitiva non sembra irragionevole voler ridurre il gap rispetto ai porti del nord Europa e se questo significa adottare un sistema diverso rispetto a quello che fino ad oggi si è rilevato poco competitivo, viene da

⁷ Per una completa rassegna di quanto accaduto prima e dopo la "*Sentenza Gabrielli*" vd. **CARBONE S.M.- MUNARI F.** "*Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia: risultati e prospettive.*" In *Diritto Marittimo* 1994.

⁸ **G.ACQUARONE** in "*Il Piano regolatore delle Autorità portuali*".

chiedersi perché non riformare la disciplina in materia riprendendo gli indirizzi risalenti dei Piani generali dei trasporti.

1.4 Il Piano generale dei trasporti e della logistica e la nascita della Rete transeuropea dei trasporti (TEN-T).

Continuando nella breve rassegna degli interventi normativi di indirizzo nel settore è necessario tenere presente che negli anni '90 il mondo traffici via mare ha registrato un'ulteriore crescita; paradigmatico di questo aumento esponenziale di volume di movimentazione delle merci è ancora una volta il trasporto a mezzo container, basti pensare che in quasi 10 anni si è passati da vedere sulle rotte oceaniche vascelli con capacità di massimo 2.000 TEU a navi di grandi dimensioni che avevano la possibilità di ospitare 8.000 contenitori, chiara anticipazione della nascita del fenomeno del c.d. “gigantismo navale”.

La grande rilevanza di questo comparto economico ha spinto il legislatore comunitario ed il Consiglio europeo ad emanare la decisione n.1962/1996, avente ad oggetto gli orientamenti per uno sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), progetto che intendeva realizzare reti di trasporto intermodale, nel quale integrare i grandi scali europei e, tra questi, quelli italiani di maggiori dimensioni.⁹

Il legislatore nazionale, con la L. 27 febbraio 1998, n.30, in riferimento al Piano generale dei trasporti, ha predisposto la preparazione di un nuovo strumento di programmazione, ancora prima che fosse data attuazione al precedente,

⁹ L'attenzione delle istituzioni europee sulla politica dei trasporti via mare emerge dagli studi contenuti nel “Libro Bianco del 12 settembre 2001 sulla *Politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte* e, successivamente nel “Libro verde” del 7 giugno 2007, inerente le *Condizioni della consultazione su una politica marittima europea*.

conferendone la stesura e l'aggiornamento al Ministro dei trasporti e della navigazione d'intesa con quelli dei lavori pubblici e dell'ambiente.

Il legislatore nazionale aveva precisato all'interno della L. 27 febbraio 1998, n.30 che il nuovo atto di indirizzo non doveva costituire un mero aggiornamento del Piano precedente, ma tenendo conto del nuovo scenario tracciato dalle istituzioni comunitarie doveva predisporre degli indirizzi generali che si confermassero a quest'ultimo.

Il nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica, dopo l'approvazione del CIPE è stato approvato con D.P.R. 14 marzo 2001. Il Piano contenuto disciplinato all'interno del decreto presidenziale, oltre a disciplinare in modo completo la nuova materia della logistica, si è posto obiettivi molto più ambiziosi rispetto al precedente, proponendosi, in un unico scenario di sistema a rete, di dare priorità alle infrastrutture essenziali per la crescita sostenibile del Paese, per la migliore integrazione con le altre realtà trasportistiche europee e per il rafforzamento della natura posizione competitiva dell'Italia al centro del Mediterraneo.

Già nella sua premessa (sotto la rubrica "*strumenti per l'applicazione degli indirizzi di piano*") vengono indicati il D.P.F., le leggi collegate alla legge di programmazione economica e finanziaria, i D.P.R., i decreti legislativi, le intese istituzionali di programma, gli accordi di programma, i contratti di servizio ed i patti territoriali, precisando che ogni scelta strategica deve trovare la propria sede di attuazione in tali strumenti, di cui solo la contestualità e la complementarità sono ritenute necessarie per svolgere con successo l'attività di pianificazione.

Inoltre il nuovo atto di indirizzo si caratterizza per la sua natura dinamica, capace di adattarsi in modo più idoneo all'evoluzione della domanda di trasporto. Tale natura si risolve in un'opera di continuo aggiornamento ed approfondimento di tematiche specifiche e di un'opportuna attività di monitoraggio e verifica delle azioni di “*policy*” in modo da garantirne l'efficacia nel tempo: per tale ragione all'interno del Piano generale dei trasporti e della logistica non sono presenti disposizioni vincolanti, restando stabili solo gli obiettivi e le strategie.

Tuttavia sembra opportuno compiere un'analisi un po' più approfondita sulla legge di riforma della portualità, legge 28 gennaio 1994, n.84. Infatti anche essa non si esime dall'offrire alcuni indirizzi generali per lo sviluppo del sistema al suo art.1, il quale opera un espresso riferimento agli obiettivi sanciti dal Piano generale dei trasporti contenuto nel D.P.R. 1991.

Infatti l'art. 1 della legge 84/94 prevede la necessità di tenere in considerazione il raccordo tra le regolamentazione di ciascuno scalo marittimo e quella che avrebbe già dovuto ispirare l'attuazione del Piano generale dei trasporti.

Tale criterio risulta essere rispondente all'indirizzo con il quale è stata proposta l'istituzione di un “Sistema integrato nazionale dei trasporti” (S.N.I.T.)¹⁰ definito come quell'insieme interconnesso di infrastrutture sulle quali si svolgono servizi di interesse nazionale ed internazionale: il nuovo strumento di organizzativo offre un nuovo approccio alla pianificazione, fondato su sistemi integrati non più divisibili per nodi, quali quello aereo, marittimo, terrestre, poiché le modalità di

¹⁰ Definizione resa al punto 7 del par. 2.1 del D.P.R. 14 marzo 2001 che si propone, in un'unica logica di sistema a rete, di dare priorità alle infrastrutture essenziali per la crescita sostenibile del Paese, per la sua migliore integrazione con il sistema europeo di infrastrutture e per il rafforzamento della sua naturale posizione competitiva nel Mediterraneo.

trasporto ne presuppongono l'intercambiabilità, risolvendosi l'azione di pianificazione generale in una razionale previsione di interconnessione.

Quindi il nuovo Piano generale dei trasporti e della logistica nella sua parte in cui tratta del mondo dei porti non ne prevede la nascita di nuovi, ma lo sviluppo, il potenziamento ed il completamento delle infrastrutture esistenti riconoscendo importanza centrale alla loro specializzazione nei traffici ed ai relativi collegamenti con il territorio.

Il D.P.R. 2001 non manca di riservare particolare attenzione al trasporto marittimo a corto raggio, c.d. autostrade del mare, per il quale vengono utilizzati vascelli "ro-ro", riferendosi ai terminal attrezzati per lo sbarco e l'imbarco delle merci, limitandosi così l'impatto del trasporto via terra su reti già congestionate.

Il Piano del 2001 nel riferirsi alla costituzione di un sistema unitario, tratta dell'integrazione tra le compagnie marittime e di trasporto, le Autorità portuali, le Autorità marittime, le amministrazioni pubbliche ed enti locali.

La complementarità fra il Piano nazionale dei trasporti e della logistica ed i contesti territoriali si auspica possa avvenire attraverso una proficua interazione tra progetti di settore e progettualità locale, sia mediante i piani operativi regionali ed i piani regionali dei trasporti, sia con politiche ed iniziative progettuali su piano locale particolarmente rilevanti, occasioni tutte necessitanti del supporti di adeguate politiche di livello centralizzato.

La differenza più marcata fra il Piano del 2001 e quello del 1986 va ricercata nelle conclusioni, infatti in esse il nuovo atto di indirizzo dichiara di proporsi come punto di partenza per un nuovo processo di pianificazione dei trasporti, precisando la propria natura di atto di indirizzo generale del settore, attraverso il quale

individuare gli ulteriori approfondimenti necessari ed i metodi per le scelte successive. Tra i parametri di controllo vengono individuati l'adeguamento agli strumenti di pianificazione e programmazione dei trasporti adottati nelle diverse scale territoriali, dagli indirizzi comunitari ai piani di pianificazione urbana, e alle previsioni relative a singole infrastrutture di trasporto di interesse nazionale (piani regolatori portuali, piani regolatori aeroportuali e i piani operativi triennali delle Autorità portuali). Quindi la rilevante novità apportata dal D.P.R. 14 marzo 2001 è che viene notevolmente attenuato il ricorso a strumenti autoritativi; il nuovo atto generale di indirizzo in materia di trasporti e logistica adotta un approccio volto a favorire il transito da una pianificazione rigida all'espressione di semplici linee di indirizzo traducibili in provvedimenti di puntuale amministrazione disciplinati dalla normativa delle opere di grande infrastrutturazione e auspicando una leale collaborazione da parte dei vari soggetti coinvolti.

Come abbiamo visto dai molteplici atti di indirizzo che si sono esaminati nel corso di questa rapida rassegna, la necessità fondamentale riconosciuta dal legislatore è quella di superare la frammentarietà del sistema dei trasporti e renderlo più omogeneo e in definitiva più efficiente. Tuttavia non sembra di dire un'assurdità nel sostenere che purtroppo le incongruenze del sistema non hanno trovato una compiuta soluzione da parte della disciplina attualmente in vigore, da qui la necessità da più parti auspicata di una riforma organica.

1.5 La perdurante attualità dei sistemi portuali.

Partendo da questa difficile realtà le istituzioni sono tornate anche nell'ultimo decennio a confrontarsi sulle precedenti tematiche e ciò ha fatto riaprire il

dibattito sull'opportunità di riformare le realtà portuali italiane introducendo in via legislativa le previsioni mai attuate del primo Piano generale dei trasporti. La previsione di cui al D.P.C.M. 10 aprile 1986, nella parte in cui contemplava l'istituzione di otto sistemi portuali non ha trovato attuazione o più correttamente il modello originale in esso previsto è stato solo parzialmente adottato. Come il Piano generale dei trasporti e della logistica prevede l'istituzione del Sistema nazionale integrato dei trasporti, il quale dichiara lo scopo di promuovere la realizzazione di sistemi portuali, anche il D.P.R. 27 aprile 2006, n.204 (*“Regolamento di riordino del Consiglio superiore dei lavori pubblici”*) contempla l'esercizio di una funzione consultiva in ordine all'adozione di tale modello. La successiva Legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007) istituisce un particolare comitato, composto da diversi Ministri e dai Presidenti delle Regioni interessate, con il compito di adottare un piano per lo sviluppo ed il potenziamento dei sistemi portuali di interesse nazionale. Continuando nella rassegna volta ad evidenziare la perdurante centralità di questo modello è necessario citare anche il Piano della logistica deliberato dal CIPE con atto del 22 marzo 2006 n.44, il quale proponendosi per l'ennesima volta di riorganizzare il settore dei porti e del trasporto aereo, prevede l'istituzione di macro-aree di interesse logistico definendo *“piattaforme logistiche”* le sette zone geografiche coincidenti con gli otto sistemi portuali indicati dal Piano generale dei trasporti ed individuando undici poli di concentrazione dei traffici per il *“combinato marittimo”*, rafforzati da strutture retro portuali ed interportuali che *“fungono da polmone operativo laddove la dimensione degli spazi portuali non sia tale da consentire il massimo livello di integrazione con il territorio di influenza”*.

Ma non solo il legislatore e gli altri organi statali competenti in materia di trasporti e portualità hanno continuato a promuovere la necessità di una riorganizzazione sistemica del settore; anche la dottrina marittimistica (che già dopo l'approvazione del Piano generale dei trasporti aveva esaltato la figura dei sistemi portuali come strumento utile a superare la scarsa organicità del settore) è tuttora propensa alla loro istituzione, valorizzando fin da ora la nozione stessa di "ambito portuale" e spesso oltrepassando i limiti posti dalla legislazione attuale. Questa teoria di estensione dell'ambito portuale apre senza dubbio delle problematiche di coerenza del sistema ipotizzato con la disciplina attualmente vigente, ma soprattutto in ordine ai Piani regolatori portuali potrebbe permettere di accedere ad una visione più funzionale a quello sviluppo integrato proprio dei trasporti intermodali.

Anche una parte degli operatori del settore guarda con favore all'adozione di tali sistemi, vedendo in essi uno strumento per garantire un'infrastrutturazione più coerente con le necessità dei traffici.

Nonostante la ormai ventennale legge n. 84/1994 abbia determinato la chiusura al modello dei sistemi portuali, non mancano nella storia più recente del sistema marittimo portuale esperienze che ad essi vi si avvicinano molto: la Associazione dei Porti del Nord Adriatico (NAPA).

1.6 L'Associazione Multi-Portuale del Nord Adriatico (NAPA), come tentativo di costituire un sistema portuale integrato transfrontaliero.

Nel 2010 è nata l'associazione "NAPA" (North Adriatic Ports Association) di cui fanno attualmente parte le Autorità Portuali di: Venezia, Trieste, Capodistria e

Fiume. Il NAPA è stato creato per risolvere le problematiche comuni che i porti dell'Alto Adriatico hanno dovuto risolvere dopo l'incremento dei traffici degli ultimi 20 anni. I cambiamenti geopolitici hanno permesso all'Alto Adriatico di assumere un ruolo significativo negli scambi commerciali diretti verso l'Europa dell'Est, ma la frammentazione degli scali marittimi presenti in questa regione non permettono un decisivo salto di qualità; ammettendo i limiti delle singole realtà è nata l'idea di unire alcuni aspetti di "intelligence" e di pianificazione. L'associazione si è dotata di una struttura in grado di rappresentare formalmente le istanze comuni dei membri garantite dalla presidenza, che rappresenta l'associazione anche in ambito internazionale, attribuita a rotazione, su turnazione semestrale, ai presidenti delle Autorità Portuali partecipanti.

Sotto il profilo operativo, le istanze comuni sono invece affidate a strumenti più flessibili, si tratta di tre gruppi di lavoro, che si occupano rispettivamente di promozione, attività di lobbying e marketing, amministrazione e problematiche legali e studi di coordinamento progettuale. Nei pochi anni dalla sua nascita l'Associazione ha avuto modo di affrontare nell'interesse comune temi attinenti ai collegamenti dei porti con l'entroterra, alla qualità ed efficienza delle operazioni portuali, alla tutela dell'ambiente e al miglioramento della rete infrastrutturale. Ma l'attività prevalente dei membri del "NAPA" è consistita nell'accreditare presso l'Unione Europea e nel mondo dello shipping in generale il proprio essere "un solo porto"¹¹(e quindi un "solo" nodo da collegare nel suo insieme alla rete TEN-T). Le sfide che L'Associazione deve tuttora affrontare sono molteplici e sicuramente anche la concorrenza fra i vari scali interni ad essa può far sorgere

¹¹ P.Costa. M. Maresca: *"Il futuro europeo della portualità italiana"*.

notevoli contrasti, ma non sfugge in via generale la lungimiranza di tale visione. Ovviamente allo stato attuale le funzioni messe in comune dagli enti di governance degli scali sono limitate, ma una volontà di crescita comune del sistema infrastrutturale non sembra elemento di poco peso. Ovviamente la costruzione di un vero multi-porto del Nord Adriatico richiederebbe l'esercizio di un potere di coordinamento quale solo l'esistenza di un'istituzione portuale di rango europeo –una sorta di “Autorità Portuale” con giurisdizione su cinque scali (Ravenna, Venezia, Trieste, Koper e Rijeka) appartenenti a tre Stati membri- potrebbe garantire. Solo questo soggetto – un ente responsabile sia dello sviluppo delle infrastrutture portuali sia di quelle di trasporto terrestre (stradali, ferroviarie e di navigazione interna ad esse collegate nella logica multi-porto-multi-corridoio)- potrebbe garantire l'obiettivo europeo delineato dalla politica TEN-T di costruzione entro il 2030 di un *gateway* alto adriatico di collegamento dal Sud dell'Europa con il resto del mondo. Si tratterebbe di un'Istituzione compatibile con i trattati comunitari vigenti, ma di non semplice realizzazione. A fronte di questo avanzatissimo progetto il “NAPA” appare come un modesto surrogato, ma non deve disprezzarsi il tentativo di armonizzazione che l'Associazione sta tentando di attuare soprattutto sul lato terra. La domanda che sorge spontanea dopo questa breve digressione riguardo a questa nuova realtà portuale è se essa possa essere un precursore come modello di governance per tutta la portualità italiana. Purtroppo successivamente si vedrà come modelli di sviluppo condiviso delle varie realtà portuali trovino una serie di ostacoli insormontabili da parte della politica.

1.7 La “grande crisi” economica finanziaria e le attuali proposte di riforma del settore portuale: dal Disegno di Legge 370 alla norma programma dell’art.28 del Decreto Legge N.133/2014.

Come ormai tutti purtroppo conosciamo nel biennio 2007-2008 la colossale crisi finanziaria nord-americana è arrivata a contagiare tutto il mondo globalizzato. Il fallimento dei grandi istituti bancari di investimento Usa ha determinato un effetto di deflagrazione a catena che ha finito per investire tutti i settori dell’economia mondiale. Le prime conseguenze tangibili di questo disastro, sono state avvertite dal mondo della portualità europea del 2009, in cui i traffici hanno subito una sensibile diminuzione. Nonostante lo scenario macro-economico globale e continentale non abbia cessato di essere critico, il cluster marittimo-portuale europeo e italiano è riuscito a rialzarsi, e cosa incredibile anche a tornare a crescere. Tuttavia la grande crisi finanziaria ed economica si è trasformata nell’anno 2011 nella crisi dei debiti sovrani dei Paesi periferici dell’Eurozona, aprendo una stagione di politiche di contenimento della spesa pubblica e in definitiva l’inizio di una nuova “grande depressione” che anche nell’anno 2014 impedisce il ritorno alla crescita.

L’anno 2011 è stato l’*annus orribilis* dell’Italia, l’anno in cui con drammatica celerità le istituzioni, la società civile e il mondo delle imprese si sono rese conto che la riduzione del debito pubblico sarebbe divenuta una priorità non più dilazionabile per l’agenda politica del Paese. Dai burrascosi eventi di quella agghiacciante estate purtroppo l’Italia non sembra essersi ancora ripresa e nonostante il succedersi di ben tre esecutivi la tanto paventata stagione delle riforme strutturali non sembra essere ancora realmente iniziata.

Le richieste sempre più pressanti da parte di Bruxelles non hanno trovato attuazione ed il PIL anche per l'anno 2014 continua a registrare lo stato di aperta recessione.

Non potendo sperare in un mutamento degli indirizzi economici a livello comunitario sta al sistema Paese intercettare le risorse per tornare a crescere.

Come si è più ripetuto il settore della portualità può costituire uno dei pilastri fondamentali per la crescita dell'Italia e dell'Europa, ma necessita di interventi decisi che permettano alle imprese disposte ad investire, a volte anche centinaia di milioni in un solo intervento, di avere tempi certi per la realizzazione delle infrastrutture e meno ostacoli burocratici nello svolgimento della loro attività ordinaria. Per soddisfare queste più che ragionevoli pretese di efficienza e quindi per far crescere la fiducia nel sistema-Italia è necessario un intervento brutale di sburocratizzazione dei procedimenti e una semplificazione altrettanto decisa delle amministrazioni interessate alla vita dei porti.

Infatti una delle richieste più pressanti delle imprese che si occupano di gestione di terminal portuali, di logistica e più in generale dei trasporti è quella di avere tempi più rapidi di approvazione dei piani regolatori portuali e di maggiore efficienza degli stessi; l'attività di pianificazione dovrebbe saper rispondere con maggiore celerità ai mutamenti degli scenari del mondo dei porti sapendo adeguare l'offerta infrastrutturale ai cambiamenti tecnologici (prima fra tutti il gigantismo navale). La scarsa efficienza delle amministrazioni pubbliche costituisce una doppia piaga per il cluster marittimo portuale, perché non solo è una fonte di costi che fa dilatare gli oneri finanziari, ma anche perché determinando la scarsa funzionalità degli scali li rende meno competitivi rispetto

alle altre realtà europee. Si tratterà diffusamente di queste tematiche successivamente trattando delle prospettive di riforma delle Autorità Portuali e del procedimento di approvazione del Piano regolatore portuale. Ma tornando a trattare degli atti normativi di indirizzo del settore dei trasporti a questo punto è necessario presentare la nuova Authority recentemente istituita per svolgere attività di regolazione.

1.8 L’Autorità dei Trasporti.

La stagione del riformismo delle “larghe intese” iniziata con l’esecutivo Monti e protrattasi anche nella XVII legislatura, ha prodotto una selva di decreti con l’obiettivo di far tornare a crescere il Paese, purtroppo si è già evidenziato come i risultati sperati stentino ad arrivare. In ogni caso con la legge 24 marzo 2012, n.27 di conversione del decreto legge 24 gennaio 2012, n.1 (c.d. “Cresci Italia”), che ha modificato l’art.37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 (c.d.”Salva Italia”) viene istituita l’Autorità di regolazione dei trasporti, che si va a collocare nel novero delle Autorità indipendenti. Da anni la dottrina che si occupa del settore e la stessa Autorità garante della Concorrenza e del Mercato sollecitano l’istituzione di un’Autorità dei Trasporti, in un mercato che presenta le più forti esigenze di regolazione e che in molti paesi si è sviluppato in contrasto con il pubblico interesse. Le legislazioni dei vari Paesi membri sono molto variegata in materia e mostrano la difficoltà di conformare il mercato dei trasporti e delle infrastrutture alla disciplina comunitaria; le problematiche del settore non sono solo generate dai comportamenti delle imprese, ma anche dagli atti in materia dei legislatori e delle amministrazioni, i quali molto spesso anziché stigmatizzare certe scelte degli

attori si spingono quasi a legittimarli, favorendo comportamenti collusivi e abusivi che comportano violazioni alla disciplina della concorrenza. Inoltre, poiché il mercato stesso dal lato dell'offerta, specialmente nel campo delle infrastrutture, è costituito spesso da imprese pubbliche (talora investite di funzioni di amministrazione pubblica) il rischio del prodursi di distorsioni che provocano l'inefficienza dal mercato è molto alto.

Sotto questo profilo l'istituzione dell'Autorità dei trasporti, con i suoi poteri paralegislativi, potrebbe riuscire a superare la scarsa incisività mostrata dalla CGCE nel trattare le problematiche dei trasporti all'interno dei vari Stati membri e la scarsa aderenza delle discipline nazionali agli artt.101 e 102 TFUE.

Ovviamente se la nuova Authority si muovesse in un'ottica di miglioramento e di semplificazione del sistema sarebbe salutata con sicuro favore da tutti gli operatori del settore, ma se la sua istituzione si dovesse risolvere in un ulteriore aggravio burocratico e in un "poltronificio" politico-clientelare sarebbe l'ennesimo passo nella direzione sbagliata.

1.9 Il DDL n.370 in discussione al Senato. La c.d. riforma "Filippi".

Sin dall'inizio della XVI legislatura alcuni parlamentari dell'allora maggioranza hanno dato avvio ad una discussione circa la possibilità di riformare la legge 28 gennaio 1994, n.84. In particolare i soggetti patrocinatori della riforma si erano posti l'obiettivo di un adeguamento della normativa alle nuove esigenze del settore e alla nuova architettura dell'ordinamento giuridico statale delineata dalla revisione del Titolo V della Costituzione Repubblicana. Il d.d.l che ha iniziato ben 7 anni fa il suo iter approvativo, nella sua versione originale si proponeva:

- la revisione della classificazione dei porti, superando il riferimento a criteri puramente quantitativi;
- il riconoscimento di un sistema portuale nazionale e di uno spazio di ampia autonomia per i porti di interesse regionale;
- lo snellimento delle procedure di pianificazione e realizzazione delle opere portuali;
- la previsione di un commissario e di un commissario aggiunto fino alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale nel caso di nuova istituzione di Autorità portuale e negli altri casi in cui essa si riveli necessaria, al fine di colmare una lacuna normativa precedente, adeguandola ad una prassi consolidata;
- la revisione della procedura di nomina del presidente dell'Autorità portuale;
- la ripartizione delle competenze tra Autorità portuale e Autorità marittima;
- la vigilanza del ministero sulle Autorità portuali;
- la rivisitazione delle competenze e dell'organizzazione dei servizi tecnico-nautici
- la riorganizzazione della disciplina del lavoro temporaneo;
- la revisione della disciplina di concessione di aree e banchine per lo svolgimento delle operazioni portuali.

Il disegno di legge 370 nella sua versione più recente, quella presentata all'Ufficio di Presidenza del Senato il 3 Aprile 2013 durante la XVII legislatura, si discosta in parte dalla sua impostazione originaria, ma non sembra contenere nessun provvedimento decisivo per un miglioramento della legislazione portuale.

Il DDL nel mantenere ferma la distinzione tra funzioni di programmazione e controllo attribuite a soggetti pubblici quali sono le Autorità portuali e funzioni economiche svolte dalle imprese, si muove lungo cinque direttrici principali:

rivedere il riparto di competenze in materia tra Stato e Regioni alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, intervenuto dopo l'approvazione della legge n.84/94 e conseguentemente rivedere la classificazione dei porti e i requisiti per l'istituzione delle Autorità Portuali (artt.1, 2, 7 e 12); rivedere la procedura di adozione del piano regolatore portuale (artt. 3 e 4); operare alcune modifiche nell'organizzazione dell'Autorità (artt.8,9,10 e 11); intervenire sulla disciplina delle concessioni da parte delle Autorità (art.17); intervenire sulle fonti di finanziamento delle Autorità (artt.14,18 e 19). Sin da questa sommaria disamina degli interventi si comprende come questa proposta di riforma non vada nella direzione sperata dalla maggior parte degli operatori del settore e dagli studiosi della materia. Non soddisfa le esigenze di risparmio laddove non prevede la riduzione in via autoritativa delle Autorità portuali; non si allinea con la necessità di eliminare dal Titolo V della Costituzione l'elenco delle materie di competenza concorrente.

Queste sono solo alcune delle critiche che vengono mosse a questo d.d.l. che da molte parti viene definito come una "riforma nata vecchia" e incapace di andare a risolvere le criticità del settore. Nonostante la certezza che il d.d.l. in esame al Senato non vedrà mai la luce, anche a causa della scarsa efficienza di un organo legislativo privo di un vero indirizzo politico di maggioranza, sarà doveroso analizzare alcune delle sue proposte soprattutto in tema di pianificazione.

1.10 La XVII legislatura: dalla proposta di riforma “Lupi” al DL n.133/2014 c.d. “Sblocca-Italia”.

La repentina fine del governo Monti nel dicembre 2012 e la situazione di fortissima instabilità delle elezioni politiche del febbraio 2013 hanno determinato la necessità di costituire un nuovo esecutivo dominato dalle c.d. “larghe intese”. Con il consueto entusiasmo sensazionalista di ogni nuovo esecutivo che si insedia alla guida del Paese, anche la compagine guidata dal duo Letta-Alfano ha dichiarato di voler rilanciare l’economia nazionale attraverso un serrato programma di riforme. In particolare il Ministero dei Trasporti sin dalla fine del 2013 ha dichiarato di voler intervenire nel settore della portualità anche attraverso una riforma emanata attraverso la decretazione d’urgenza. La versione originale della “proposta Lupi” prevedeva una riduzione drastica degli enti di governance degli scali marittimi: si sarebbe passati da 24 Autorità portuali a 5 distretti logistici governati da singole Autorità di distretto. Ovviamente le ben note vicende politiche degli ultimi mesi hanno impedito di intervenire con una riforma organica dei porti ed anche se il dicastero dei Trasporti non ha cambiato inquilino, i rapporti di forza all’interno della maggioranza non gli hanno permesso di emanare alcun atto normativo in materia. Si è dovuto aspettare fino a settembre del 2014 per vedere tornare il sistema portuale al centro del dibattito interno all’esecutivo. Il Decreto-Legge 12 settembre 2014, n.133 recante misure urgenti per la ripresa delle attività produttive, c.d. “Sblocca-Italia”, all’interno del Capo VI (Misure urgenti in materia di porti e di aeroporti) prevede una norma-programma che si occupa direttamente dello scenario portuale nazionale. Infatti

l'art.29 (intitolato: Pianificazione strategica della portualità e della logistica) prevede al suo primo comma: *“al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici e la promozione dell’intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all’accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n.84 del 1994, è adottato con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Piano strategico della portualità e della logistica.”* Volendo trascurare l’aspetto temporale(60 giorni per la legge di conversione del decreto a cui si sommano altri 90 giorni per l’adozione del piano), il quale appare decisamente poco rispondente alle esigenze del sistema portuale, nella norma dello “sblocca-italia” non sembra intravedersi nessun cambio decisivo negli indirizzi generali in tema di portualità. Sembra in definitiva che l’incapacità di compiere riforme incisive per il sistema Paese sia destinata a connotare l’operato anche di questo governo, il quale ha goduto del favore iniziale dell’opinione pubblica proprio perché lo si figurava come un esecutivo capace di decidere. Chiudendo con questa ennesima amara riflessione politica, per tornare al merito del provvedimento in esame è necessario analizzare il secondo comma dell’art.29, in tema di infrastrutture. Quest’ultimo prevede: *“allo scopo di accelerare la realizzazione di progetti inerenti alla logistica portuale, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le Autorità Portuali presentano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un resoconto degli interventi correlati a progetti in*

corso di realizzazione o da intraprendere, corredato dai relativi crono programmi e piani finanziari. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, seleziona, entro i successivi sessanta giorni, gli interventi ritenuti più urgenti sulla base delle proposte contenuti nei documenti presentati dalle Autorità portuali, anche al fine valutarne all'interno del Piano strategico di cui al comma 1, ovvero di valutare interventi sostitutivi. Resta fermo quanto disposto dall'art.13, commi 4,5,6 e 7 del decreto legge 23 dicembre 2013, n.145 convertito con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n.9 per i progetti volti al miglioramento della competitività dei porti italiani per il recupero dei traffici tra l'Europa e l'Oriente.”

Non resta che attendere e sperare, sperare finalmente che gli esponenti dei partiti lascino da parte i loro interessi contrapposti in questo settore e pensino per una volta a soddisfare l'interesse generale. In particolare per quanto interessa ai fini di questo elaborato si dovrebbe finalmente riconoscere la necessità di una visione nazionale del sistema dei porti, al fine di adempiere in modo più celere alle richieste comunitarie di edificazione della Rete TEN-T.

CAPITOLO II

IL TERRITORIO PORTUALE. DELIMITAZIONE DELL'OGGETTO DELLA PIANIFICAZIONE DELLE AUTORITA' PORTUALI.

2.1 Oggetto del Piano regolatore portuale.

Prima di iniziare ad analizzare il procedimento amministrativo che adotta il Piano regolatore portuale è opportuno compiere una serie di riflessioni generali sul “*bene porto*”, al fine di restringere e fare chiarezza sull’oggetto della pianificazione dell’Autorità portuale.

Analizzando il territorio portuale quale “interfaccia di due sistemi gestionali complessi che hanno nel mare e nella terraferma la loro ragione d’essere”¹², si metterà in luce la pertinenza dei porti sia al sistema infrastrutturale sia ai complessi aspetti di gestione del territorio.

Infatti i porti sono funzionali allo sviluppo economico, ma essendo integrante parte di un territorio, il Piano regolatore che ne definisce la struttura interna può essere utilizzato dall’Autorità portuale come uno strumento per il governo dello stesso.

Questo duplice profilo di rilevanza, induce la necessità di un’integrazione tra porto, città ed area territoriale, nonché la necessità di integrazione tra i porti stessi: necessaria sia per creare sinergie tra più scali marittimi, sia per creare l’infrastrutturazione di un sistema di area vasta.

Per soddisfare questi molteplici interessi il Piano generale dei trasporti del 1986 aveva indicato lo strumento dei c.d. “sistemi portuali”, ma come si è già

¹² Citazione di **Bennici B.**, “*La governance regionale dei porti italiani: la legge 84/94 e le sue proposte di riforma*”, in “*Le istituzioni del federalismo*”.

ampiamente illustrato nella prima parte di questo lavoro tale modello non è stato recepito dal legislatore.

In particolare non hanno trovato attuazione la previsione di cui al D.L. 17 dicembre 1986 n.73 (convertito dalla Legge 13 febbraio 1987, n.17) e più precisamente, il D.P.C.M. 10 aprile 1986 (portante approvazione del Piano generale dei trasporti), nelle parti in cui si contemplava l'istituzione di otto sistemi portuali di ampie dimensioni, la definizione dei loro rispettivi ambiti circoscrizionali e l'attivazione di un particolare organismo con il compito di indicare ed approfondire le linee programmatiche per la realizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture dei singoli sistemi.

Pertanto allo stato attuale quando si intende compiere un'indagine conoscitiva sui Piani regolatori portuali è doveroso circoscriverla unicamente all'oggetto che l'art.5 della legge 28 gennaio 1994, n.84 affida alla loro regolazione: l'ambito portuale.

Si sono già sinteticamente illustrati i tentativi della dottrina di estendere l'ambito portuale oltre la sua definizione normativa, ma si è anche già censurato tale tentativo in quanto esorbitante dall'ordinamento positivo.¹³

Partendo dalla disciplina della legge n. 84/94, invece andremo ad investigare approfonditamente l'oggetto del Piano regolatore portuale e metteremo in luce alcuni aspetti teorici del "*bene porto*", volti a favorire un'evoluzione verso un sistema di pianificazione più congruo con le esigenze di tutti i soggetti che possiedono interessi inerenti a tale bene, ma sempre tenendo ben presente che tale obiettivo di evoluzione della disciplina può essere raggiunto solo dal legislatore.

¹³ **Acquarone G.** "*Il piano regolatore delle Autorità portuali*". Giuffrè 2009.

Oltre a tali tematiche inerenti all'oggetto del Piano regolatore del porto, è necessario sottolineare che interventi di riforma sono auspicati da autorevole dottrina anche riguardo a taluni aspetti procedurali del Piano.

Determinanti interventi normativi appaiono urgenti, come si rileverà ad esempio riguardo al difetto di una previsione che imponga la convocazione di una conferenza preliminare dei servizi preliminare alla stessa fase iniziale di progettazione del Piano regolatore portuale oppure riguardo all'abrogazione dell'irrazionale disposizione che colloca la procedura di valutazione ambientale a valle dell'adozione del Piano regolatore portuale.

Poiché la valutazione ambientale mira ad individuare l'insieme degli effetti causati da un evento, un'azione o un comportamento sull'ambiente nel suo complesso è del tutto irragionevole collocarla dopo che il Piano regolatore portuale è stato adottato dal Comitato portuale e trasmesso al Consiglio dei lavori pubblici.

Infatti la V.A.S. (Valutazione ambientale strategica) può determinare l'inoperatività e l'inutilità di tutte le attività espletate in precedenza, dato il possibile effetto di sbarramento che tale valutazione produce proprio in considerazione degli interessi sensibili di cui tratta.

Queste tematiche inerenti al procedimento che verranno ampiamente trattate nella seconda parte di questo elaborato sono strettamente connesse alla particolarità del territorio portuale e quindi è giunto il momento di iniziare l'analisi di questa particolare componente territoriale.

2.2 Complessità della definizione di territorio portuale.

Sin dai tempi più risalenti i porti hanno avuto tre finalità preminenti: 1) quella militare, 2) quella commerciale, 3) e quella di ricovero dei natanti minacciati dai pericoli del mare aperto.

La varietà delle condizioni politiche, storiche e geografiche potevano in certi momenti far sì che una delle destinazioni prevalesse sulle altre, tuttavia in qualche misura dovevano sempre coesistere tutte e tre.

Come al solito la nostra riflessione per avere un'impostazione coerente deve partire dall'analisi dal diritto positivo nazionale e guardando ad esso è constatazione comune che al suo interno difetti una definizione specifica di porto¹⁴; purtroppo in nostro aiuto non soccorre neanche il diritto comunitario, il quale allo stesso modo non contiene alcun tipo di definizione per questo bene giuridico. Quindi per giungere ad una sua individuazione sarà necessario avvalersi delle numerose disposizioni presenti nell'ordinamento giuridico che ad esso si riferiscono.

In particolare la nostra analisi deve partire dagli artt.822 c.c. ed agli artt.28 e 29 cod.nav., senza tralasciare la normativa di settore costituita dalla più volte citata Legge n.84/1994.

Ai fini del seguente lavoro sembra necessario approfondire la nozione di porto nell'ambito dei principi generali elaborati in ordine ai beni pubblici (ed in particolare a quelli demaniali), al fine di contribuire all'esame della legittimità

¹⁴ Tale constatazione è condivisa dalla maggior parte della dottrina che si è occupata della portualità, in particolare **G.Falzea**, *"Porto e funzione portuale"*, **R.Longobardi**, *"I porti marittimi"*, **G.Acquarone**, *"Il piano regolatore delle Autorità Portuali"*.

degli atti di delimitazione e soprattutto all'individuazione del regime applicabile all'interno delle aree così circoscritte.

Secondo la disciplina attuale le Autorità Portuali godono di un'ampia discrezionalità di natura tecnica nella delimitazione delle zone portuali¹⁵, a causa dell'assenza nella normativa di riferimento di rigidi criteri utilizzabili a tale scopo.

La prima considerazione preliminare sul porto è che esso non può essere considerato esclusivamente un "luogo", procedendo alla delimitazione del territorio portuale unicamente utilizzando elementi di tipo naturalistico.

Come già precedentemente ricordato, ai sensi dell'art.822 c.c. il porto è un bene demaniale necessario appartenente allo Stato.

In una parte successiva dell'elaborato si tratterà anche di alcuni interessanti contributi di autorevole dottrina i quali teorizzano la possibilità di eliminare alcuni scali italiani, in particolare quelli facenti parte della *core network* della Rete trans europea dei trasporti (Ten-T), dal novero dei beni demaniali.

Ma lasciando per il prosieguo della trattazione questa tematica torniamo ad occuparci della descrizione delle componenti del "bene porto".

Secondo le tradizionali e comuni definizioni il porto è uno spazio marino, più o meno ampio e protetto, dove i natanti possono accedere in sicurezza e trovare riparo contro le avversità del meteo ed in esso sostare per il tempo necessario, in quanto protetti da opere di difesa dall'azione dei flutti. Sin da questa sommaria definizione è possibile comprendere che gli scali marittimi sono formati da componenti naturali ed elementi infrastrutturali artificiali.

¹⁵ **G.FALZEA.** "Porto e funzione portuale". pag. 70 ss.

Le componenti naturali sono rappresentate da uno spazio di mare e da un tratto di costa antistante che presenti caratteristiche idonee al rifugio delle navi. Gli elementi artificiali sono costituiti da quelle infrastrutture indispensabili volte a garantire la protezione del naviglio, il suo attracco e le altre attività ad esso connesse.

Tali componenti artificiali consistono in definitiva sia negli interventi umani rivolti ad adeguare le dimensioni e la conformazione fisica delle componenti naturali che costituiscono lo scalo sia in tutte quelle altre infrastrutture destinate al servizio della navigazione.

Queste ultime comprendono i fari, boe e tutti gli altri ausili per la navigazione, bacini, banchine, moli, ponti e pontili che costituiscono le opere portuali interne, alle quali si contrappongono le opere portuali esterne costituite dalle dighe realizzate per difendere la parte interna del porto dall'azione diretta delle onde.

A questo insieme di manufatti vanno aggiunte le sovrastrutture che comprendono tutte le installazioni portuali quali i capannoni, i magazzini ed i depositi, le gru fisse e le attrezzature mobili in genere. Quindi alcune delle opere artificiali servono esclusivamente a rendere le componenti naturali idonee alla destinazione portuale e finiscono per costituire parte inseparabile di queste ultime seguendone la sorte ed il regime giuridico (demaniale). Le altre opere che sono destinate a costituire un ausilio per la navigazione possono manifestare un'idoneità alla fruizione generale (fari) o alla fruizione da parte di singoli natanti (boe).

In entrambi i casi il regime giuridico non può che quello proprio dei beni demaniali mentre differisce la fruizione che, soltanto per le boe, può essere consentita alle navi in virtù delle concessioni. Le altre strutture aggiuntive di

quelle naturali, quali i bacini, le banchine, i moli, i ponti, le dighe, costituiscono parti necessarie ed inseparabili della struttura portuale, necessarie tutte alla funzione propria del porto inteso nel suo insieme, e possono essere eseguite dallo Stato o dai privati concessionari di suolo rientrante nel demanio marittimo.

L'ordinamento giuridico statale mantiene l'impostazione propria del diritto romano, il quale inseriva i porti nella categoria delle *res publicae*, e come tali sottoposte al *dominium* del S.P.Q.R. Traendo ispirazione dalla tradizione romanistica il codice civile del 1865 inserisce i porti nell'ambito del demanio dello Stato, e tale scelta rimarrà nel diritto positivo fino ai nostri giorni, essendo tale impostazione riconosciuta sia nel codice civile sia nel codice della navigazione emanati nel 1942.

L'art. 822 comma 1 del c.c. annovera i porti tra i beni demaniali necessari appartenenti allo Stato, mentre l'art.28, lettere a) del codice della navigazione precisa che si tratta di beni facenti parte del demanio marittimo, risultando però esso circoscritto a quella sua parte che è oggetto della delimitazione di cui all'art.6, comma 7 della legge 28 gennaio 1994, n.84.

Tuttavia risulta necessario sottolineare come il porto non rappresenti solo una *res*, ma anche un bene giuridico: infatti dalla necessaria appartenenza allo Stato, stabilita dal già citato art.822 del codice civile, discende ai sensi dell'art.810 del codice civile, che allo stesso venga attribuita la qualifica di bene nel senso di "*cosa*" che può formare oggetto di diritti e come conseguenza di ciò i porti facendo parte del demanio marittimo hanno anche la funzione di assicurare gli usi pubblici del mare.

Questo è il dato normativo riconosciuto dall'ordinamento positivo e da questa legislazione è necessario partire al fine di delimitare con correttezza l'oggetto della pianificazione portuale.

Non sono mancati tuttavia autorevoli contributi dottrinali, i quali partendo dalla nozione di "*porto mercato*" e sostenendo l'assoluta necessità della creazione dei sistemi portuali, hanno pensato di ricostruire l'oggetto del Piano regolatore portuale in termini differenti.¹⁶

Tuttavia altri contributi dottrinali hanno affermato con forza che sarebbe erroneo enfatizzare oltre misura la nozione di "*porto mercato*", non solo perché non riguardante la loro totalità ma anche in considerazione del fatto che le sue trasformazioni possono determinare uno sviluppo dei traffici tale per cui la concorrenza debba essere tralasciata talora nell'ambito di un singolo porto ed in altre occasioni tra diversi scali, se non addirittura tra sistemi portuali in quell'accezione dinamica ampiamente illustrata nel Capitolo I.

Ai fini di una corretta individuazione dell'oggetto del Piano regolatore portuale è quindi necessario discostarsi da ogni ricostruzione discendente da considerazioni extra giuridiche, dovendosi prestare rigido ossequio al dato normativo, che continua a valorizzare il ruolo del diritto amministrativo quale che sia la considerazione dei porti nel contesto di una realtà economica in costante evoluzione.¹⁷

Più specificamente, l'attenzione dovrà essere incentrata sulla legislazione interna, in quanto la normativa comunitaria (pur rilevante nella regolamentazione delle operazioni portuali e, più in generale, delle attività di trasporto intermodale), se da

¹⁶ **M.Maresca**, "*La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*". Torino 2001.

¹⁷ **G.Acquarone**, "Il piano regolatore delle Autorità Portuali".

un lato incontra notevoli difficoltà nell'individuare una disciplina comune per i servizi portuali, dall'altro ben difficilmente potrà uniformare le varie legislazioni nazionali; ciò non solo per la diversità morfologica che intercorre tra gli stessi porti (aspetto particolarmente evidente in un confronto tra i porti del nord Europa e quelli mediterranei), ma soprattutto per il diverso regime di appartenenza, pubblico in alcuni Paesi membri e privato in altri.

In questa prospettiva deve ancora rilevarsi come la Legge 28 gennaio 1994, n.84 , che pur ha radicalmente innovato la precedente classificazione dei porti, prima disciplinata dal risalente Regio Decreto 2 aprile 1885, introducendo espressioni affini a quella di porto quali: “area portuale”(art.5 comma 1 e art.4 comma 3), “ambito portuale”, “assetto complessivo del porto”(art.5 comma 1), abbia riservato al Ministero dei Trasporti e della Navigazione la determinazione delle caratteristiche dimensionali di queste aree, precisando in tal modo che esse non possono che costituire un'infrastruttura appartenente al demanio marittimo.

Pertanto è il porto e le aree portuali nel loro insieme che le Autorità portuali sono chiamate a disciplinare con l'apposito piano regolatore, unitamente al suo ambito ed all'inerente assetto complessivo.

In tal modo, risultano escluse dalla suddetta attività di pianificazione quelle aree che pur rientrando nella circoscrizione portuale, non fanno parte del demanio marittimo.

Come riprova della legittimità di questa ricostruzione e della sua coerenza con il dato normativo è particolarmente significativa la pronuncia della Suprema Corte di Cassazione, Sez. trib, 1°febbraio 2005, n.1961, la quale ha affermato che un porto “è individuato e definito, non solo con l'adozione del decreto ministeriale ex

art.4 L.84/94 di delimitazione della circoscrizione territoriale dell’Autorità Portuale e di classificazione del porto, ma si completa con il piano regolatore ex art.5, punto 1 dello stesso atto normativo”.

Inoltre la Suprema Corte ha voluto sottolineare in che: “per aversi un porto (o un’area portuale) vero e proprio” non è sufficiente la presenza di uno specchio acqueo ricadente nell’ambito di quei servizi di controllo facenti capo all’Autorità marittima, risultando sempre necessario uno specifico riferimento al “*decreto ministeriale ex art.4, punto 4 L.84/94 ed al piano regolatore portuale ex art.5 della stessa legge*”.

La Cassazione ha anche tenuto a precisare che costituisce “area portuale” solo quella che è determinata con i citati decreti ministeriali, “che segnano i confini spaziali in cui sono esercitati i poteri autoritativi delle relative attività portuali”.

Dato che l’oggetto del Piano regolatore portuale non può estendersi oltre i confini segnati dalla delimitazione amministrativa specificamente individuata dal piano stesso, la nozione di ambito portuale deve essere limitata alle aree situate all’interno di tale limite territoriale (comprendendo però non solo aree demaniali sottoposte a concessione e le banchine, ma anche le opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell’ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee, purchè interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi), non riconoscendosi dunque alcuna validità a delle ricostruzioni estensive fondate su elementi extragiuridici. La giurisprudenza della Suprema Corte ha chiuso le porte a qualsiasi visione estensiva della pianificazione portuale e sicuramente non è possibile dubitare della legittimità e della perfetta coerenza sistematica del suo orientamento. Tuttavia non sembra irragionevole affermare

che forse il sistema così come è disciplinato dalla Legge 84/94 meriterebbe un'ulteriore opera di armonizzazione e razionalizzazione.

2.3 La classificazione dei porti italiani.

Per completare la rivista della normativa attualmente in vigore risulta necessario fornire alcuni cenni sulla classificazione dei porti¹⁸, in quanto la disciplina dell'art.5 della Legge n.84/1994 prevede che solo “*i porti di cui alla categoria II, classi I e II*” si debbano dotare in via obbligatoria di un Piano regolatore portuale. Invece il legislatore novella la classificazione degli scali marittimi all'interno dell'art. 4. La classificazione contenuta all'interno dell'art.4 della legge 84/94 è fondata sul criterio della “specializzazione”, riferita sia alla vocazione del porto sia all'ampiezza dell'interesse territoriale coinvolto ed è orientata a soddisfare le esigenze di professionalità nella gestione dei porti e di funzionalità dello scalo inteso come bene giuridico.

Tuttavia la disciplina in esame non trascura le implicazioni discendenti dalla natura di bene demaniale del porto, la cui gestione deve essere conforme alle scelte di programmazione nazionale, sia per quanto concerne la vocazione e la destinazione dello scalo marittimo, sia per quel che concerne l'attuazione dei Piani regolatori portuali.¹⁹

Nello specifico l'art.4 comma 1 distingue tra i porti di prima e seconda categoria, quest'ultima a sua volta ripartita in tre distinte classi.

¹⁸ L'ordinamento di base risale al R.D. 28 aprile 1885 n.3095 recante il Testo unico delle disposizioni inerenti ai porti, le spiagge ed i fare ed al R.D. 26 novembre 1904, n.713 recante il relativo regolamento di esecuzione approvato. La rilevanza di questa originaria classificazione risiedeva nella ripartizione, che veniva operata in base ad essa, delle spese per la costruzione e la manutenzione delle opere portuali.

¹⁹ **SALAMONE A.X.** “*L'ordinamento giuridico dei porti italiani*”.Milano, Giuffrè, 1998.

La prima categoria riguarda i porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato. La seconda categoria include, nella prima classe, i porti di rilevanza economica internazionale, nella seconda i porti di rilevanza economica nazionale e nella terza classe quelli di rilevanza economica regionale ed interregionale. Ai fini della chiarezza espositiva di questo elaborato è doveroso evidenziare che l'art.2 del Decreto Legge 21 ottobre 1996 n.535 ha introdotto la precisazione secondo la quale gli scali sede di Autorità Portuale appartengono ad una delle prime due classi della seconda categoria e di conseguenza le funzioni di programmazione ex art.5, comma 3 spettano ad essa.

Il 3° comma dell'art.4 specifica le funzioni (non esclusive) che i porti della seconda categoria hanno la possibilità di svolgere: funzioni commerciali, industriali, petrolifere, di servizio passeggeri, di pesca e di turistica da diporto.

È da rilevare come i porti di maggior rilievo possiedano carattere polifunzionale, per cui in tali scali si registra l'esercizio di tutte le funzioni precedentemente elencate, rendendo così centrale una razionale suddivisione degli spazi, delle attrezzature e dei servizi tecnico-nautici al fine di garantire a tutti gli operatori un corretto espletamento di tali attività ed un'organizzazione dello scalo più efficiente.

La nuova normativa di classificazione contenuta nella legge 28 gennaio 1994, n.84 recepisce in parte quell'orientamento evolutivo che considera il porto, in un'ottica economica e di programmazione, come bene produttivo e quindi necessitante di una disciplina che tenga conto della sua centralità all'interno del sistema dei trasporti, ma anche di una normativa che ne regoli gli aspetti legati

alla sicurezza, alla tutela urbanistica e infine alla fondamentale tutela dell'ambiente.

2.4 Problematiche connesse al territorio portuale e bilanciamento di interessi tra enti coinvolti nella sua gestione.

La pluralità di prospettive che caratterizzano il “*bene porto*” derivano dalla molteplicità di interessi che in esso si incontrano e si scontrano, in quanto il territorio portuale comprende numerosi aspetti sia di natura giuridica sia di natura economica. Infatti è corretto affermare che sotto il profilo statico il porto è un complesso di elementi naturali ed artificiali, entrambi destinati ad offrire protezione e riparo ai natanti.

Ma dal punto di vista dinamico, e questo è l'aspetto attualmente più rilevante, il porto rappresenta il punto di incontro tra il trasporto terrestre e quello via mare: in esso, trovano sede servizi di ogni genere, diretti ad organizzare il traffico marittimo e a compiere tutte le operazioni connesse a questa modalità di trasporto. In questa complessa ed articolata nozione si mette in luce la centralità degli orientamenti dottrinali precedentemente ricordati, che evidenziano le connessioni tra le esigenze del sistema portuale e la pianificazione urbanistica.

Per prima cosa è necessario considerare “il governo” delle aree portuali, che si compone di quelle funzioni di regia del porto, le quali comprendono funzioni di natura amministrativa in senso proprio, che si concretano in compiti di programmazione, di pianificazione dell'area portuale, di creazione di regole per l'ordinato svolgimento di attività all'interno del porto, di funzioni volte al

controllo del rispetto di tali regole, di funzioni connesse alla gestione del demanio e di funzioni volte a garantire l'indispensabile sicurezza all'interno dell'area.

Un secondo punto di vista è quello che considera il porto come azienda produttiva di servizi, intesa come impresa pubblica in cui predomina non l'aspetto del mero guadagno, ma quella della produzione del servizio e quindi strettamente connessa al momento della gestione. Il porto da un ulteriore punto di vista, viene in considerazione come parte del territorio, laddove per esso si presentano esigenze di pianificazione territoriale sia dell'area portuale in sé considerata, sia in quanto raccordata al territorio circostante. Inoltre è sempre necessario la prospettiva iniziale da cui ha preso via questo lavoro, per cui il territorio portuale è parte integrante del sistema dei trasporti, come articolazione differenziata di esso, in quanto esso si compone di un complesso di particolari infrastrutture che ne costituiscono la particolarità.

Queste ultime connotazioni in particolare mettono in rilievo come il porto sia divenuto sempre più un punto di riferimento degli insediamenti industriali e delle attività produttive in genere, esaltandone il ruolo di "polo di sviluppo economico".²⁰

Questi profili di rilevanza giuridica ed economica dei porti mettono in luce la necessità di integrazione fra i vari scali, integrazione necessaria sia per creare sinergie tra più porti sia per creare l'infrastrutturazione necessaria di un sistema economico di area vasta, proprio come è avvenuta per la vincente portualità del Nord Europa, ma soprattutto mettono in luce la necessaria integrazione tra porto, città ed area territoriale.

²⁰ Tale ruolo è stato messo in luce per primo da **DE MARTINO G.**, "Quali società miste per i porti" in *"Porti, Mare, Territorio, anno VIII n.1, 1986.*

Questo insieme di riflessioni non può che culminare ancora con un'invocazione all'unione delle varie realtà portuali esistenti, prima di tutto per quanto concerne il sistema di infrastrutture che le deve sostenere.

Tuttavia far divenire realtà queste impellenti necessità organizzative incontra una serie di ostacoli, il primo tra tutti discende dal fatto che il modello dell'integrazione comporta inevitabilmente delle interferenze tra diversi ambiti: diversi quanto agli interessi coinvolti e diversi quanto ai territori e agli ambiti spaziali, ciascuno esprimente problematiche peculiari.

Tutte queste difficoltà si possono riassumere in un unico problema: quello del riparto delle competenze tra le varie amministrazioni, che nell'attuale assetto normativo molto spesso si vanno a sovrapporre, senza che siano rinvenibili con semplicità dei meccanismi adeguati ed efficienti di coordinamento e di composizione dei conflitti che spesso insorgono tra di esse.

Infatti l'ordinamento giuridico statale individua soggetti pubblici deputati alla cura di interessi generali, i quali dispongono di una vasta ed articolata serie di poteri – programmatori, pianificatori, gestionale- per soddisfarli; tuttavia accanto a tali soggetti ne individua altri deputati alla cura di interessi settoriali, i quali dispongono di poteri – anch'essi di programmatori, pianificatori e gestionali – funzionali alla cura di tali interessi settoriali.

Inoltre un altro aspetto che complica ulteriormente il quadro generale in cui l'azione amministrativa si deve esplicare è che non si possono tralasciare alcuni valori “trasversali”, individuati dalla Costituzione al cui rispetto devono essere improntate sia le attività volte al perseguimento degli interessi generali, sia quelle volte alla cura degli altri interessi settoriali.

Tali valori costituiscono un limite esterno ed invalicabile per l'azione amministrativa e pertanto con essi devono confrontarsi tutti gli atti di esercizio del potere pubblico e tutti i soggetti competenti alla loro adozione.

Possiamo identificare questi valori “supremi” dell'ordinamento giuridico nella tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della salute delle popolazioni delle aree interessate.

Quindi il nodo centrale per risolvere i problemi è quello di creare raccordo tra interessi degli enti che curano interessi generali e quelli volte alla promozione di quelli settoriali, di creare raccordo tra i poteri e fra gli atti programmatori, pianificatori e gestori degli uni e degli altri, al fine di assicurare che tali interventi siano attuati nel rispetto dei valori “trasversali” e dei principi fondamentali della Carta Costituzionale.²¹

2.5 Le scelte condivise di pianificazione come strumento di armonizzazione dell'azione delle pubbliche amministrazioni.

Come fa comprendere la riflessione finale del precedente paragrafo la necessità di creare una “leale collaborazione” tra le varie amministrazioni dello Stato si avverte in modo stringente nel settore portuale.

Tuttavia abbiamo già esposto come il contrapporsi di interessi fra i soggetti pubblici agenti sul governo del territorio in generale e sul governo del territorio portuale in particolare, renda oltremodo impellente la ricerca di una soluzione condivisa.

²¹ **CACCIAVILLANI C.** *“L'impatto del sistema portuale sull'assetto territoriale, ambientale” in Giustizia Amministrativa.*

Queste tematiche di “governo del territorio”, mettono in luce la grande complessità delle scelte di pianificazione, le quali si devono districare fra i vari livelli governo creati dalle non sempre felici scelte di decentramento poste in essere dal legislatore costituzionale.

Infatti prima di affrontare nello specifico la particolarità dell’attività di pianificazione che interessa il territorio portuale è necessario ricostruire seppur brevemente l’evoluzione della disciplina dell’urbanistica e del governo del territorio, di cui il Piano regolatore portuale costituisce una particolare specie.

Il primo modello di pianificazione territoriale dell’ordinamento giuridico statale italiano è racchiuso all’interno della risalente disciplina contenuta all’interno della Legge 17 agosto 1942, n.1150. Tale disciplina si caratterizza per essere ispirata da un sistema “a piramide rovesciata”²² ed è riconosciuto da gran parte della dottrina come tale modalità di pianificazione urbanistica abbia dimostrato la sua scarsa funzionalità.²³

Un chiaro indice di questa inadeguatezza è costituito dal fatto che il processo di formazione ed adozione dei piani è basato su controlli “a valle” dei procedimenti e sulla definitiva approvazione da parte di potere superiore, il quale non collabora con l’ente che elabora il piano.

A questo originario sistema di pianificazione urbanistica vengono rivolte molteplici critiche, in merito soprattutto alla tempistica estremamente lunga necessaria per la formazione dei piani, specialmente tra la fase dell’adozione e quella successiva di approvazione, ma anche al difficile coordinamento degli interessi differenziati coinvolti, al progressivo affermarsi di varianti atipiche e

²² **SALVIA F. – TERESI.F.** “Lineamenti di diritto urbanistico”, ed anche **BARTOLI M.A. – PREDIERI A.** “Piano regolatore” in *Enc.Dir.*,XXXIII, Milano 1983.

²³ **STELLA RICHTER P.** in “*Profili funzionali dell’urbanistica*”.

conseguentemente ad una scarsa effettività dei processi di regolazione del territorio. Il profilo più critico di questo sistema è stato individuato nel procedimento di formazione e di revisione degli strumenti urbanistici, in particolare dei piani regolatori comunali.

Il procedimento di formazione di tale piano viene tradizionalmente inserito tra i procedimenti complessi²⁴ derivanti da due distinti sub-procedimenti connessi, aventi la loro sede rispettiva in due diversi livelli di governo: il Comune e lo Stato (oggi la Regione).

Un'altra criticità che viene in rilievo durante l'analisi della disciplina del Piano regolatore comunale è che tra il momento iniziale del procedimento di adozione del piano ed il momento finale di approvazione, il piano si trova normalmente a subire, alcune modifiche e variazioni, in funzione di verifiche di coerenza e di compatibilità con i diversi interessi pubblici coinvolti.²⁵

Con la riforma del Titolo V della Costituzione intervenuta nel 2001, Legge Costituzionale n.3/2001, la materia dell'urbanistica è stata inserita nella più ampia nozione di governo del territorio ed sono stati sanciti costituzionalmente i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nei rapporti tra i diversi livelli di governo. Una conseguenza diretta di questa ripartizione dei poteri all'interno dell'ordinamento giuridico statale è stata il mutamento della prospettiva di pianificazione del territorio, per effetto del quale i vari livelli di governo sono chiamati non più ad agire in modo separato, ma a perseguire il principio di collaborazione e cooperazione istituzionale.

²⁴ Tale definizione è stata elaborata da **GIANNINI M.S.** nell'opera: *"Sull'imputazione dei Piani regolatori"* in *Giur.Compl. Cass. Civ. 1950*.

²⁵ **CROSETTI A.** in *"La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione"*. *Quaderni regionali*, numero 1.

La nuova struttura dello Stato delineata dall'opera di revisione costituzionale ha come corollario, il principio della pari dignità tra ciascun livello di governo che partecipa al processo di pianificazione del territorio, con una concreta applicazione della sussidiarietà tra enti: l'applicazione di questo nuovo assetto ha determinato un modello di pianificazione del territorio in cui ogni ente è chiamato ad esprimersi in base al proprio livello di competenza e conseguentemente pianifica il proprio livello di governo territoriale rapportandosi in modo coordinato e collaborativo con gli altri poteri dello Stato.²⁶

Nell'ambito della pianificazione urbanistica questa nuova impostazione ha determinato un passaggio dal sistema tradizionale costituito da una insieme di piani ordinati in via gerarchica , volti a regolare ed organizzare gli usi del suolo, ad un sistema basato sulla collaborazione e cooperazione tra enti territoriali, che nel governo del territorio ha trovato la sua espressione nella c.d. copianificazione.²⁷

Questa metodologia che si esplica sull'opera di pianificazione è volta a superare il precedente sistema dei piani ordinati gerarchicamente per giungere ad un processo di sussidiarietà orizzontale e cooperativo tra enti, al fine di assicurare un migliore bilanciamento degli interessi coinvolti nel governo del territorio.

Il modello della pianificazione condivisa postula modalità di relazione tra enti e tra enti ed utenza, basate sul coinvolgimento e la partecipazione dei diversi

²⁶ Tali esigenze di tipo collaborativo e partecipativo della pianificazione del territorio erano già state teorizzate da risalente dottrina. **SANDULLI A.M.** *“Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale” in Riv.Giur. ed 1961.*

²⁷ Tale modello è stato fortemente sostenuto nelle proposte di legge di riforma urbanistica avanzate dall'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) e con convincenti argomentazioni confortate da contributi di autorevole dottrina, vd.

BARBIERI C.A. *“Da un sistema a processo ad una pianificazione del territorio basato su cooperazione e dialogo istituzionale” in “Urbanistica Informazioni” 2007.*

soggetti pubblici interessati al procedimento di pianificazione, così in questo modo garantendo la più ampia integrazione e concertazione nelle scelte. Tale metodologia permette agli enti coinvolti di condividere, in una logica di dialogo nella fase procedimentale, la complessa definizione del quadro conoscitivo, degli obiettivi, dei metodi e dei contenuti del piano regolatore da adottare.

In questa prospettiva si tratta di costituire rapporti istituzionali maggiormente orizzontali, fondati sulla sussidiarietà, sull'adeguatezza, sulla responsabilità amministrativa e conseguentemente su metodi e procedure di cooperazione tra gli enti territoriali, di concertazione e partecipazione degli altri soggetti pubblici e privati.

La normativa di alcune Regioni ha adottato all'interno della sua disciplina delle modalità procedimentali volte a ribaltare il meccanismo tradizionale di pianificazione "gerarchica", al fine di perseguire l'obiettivo di far collaborare all'interno dello stesso procedimento tutti i soggetti che hanno responsabilità in ordine al governo di quella porzione di territorio.

Pertanto la copianificazione come espressione della collaborazione delle varie istituzioni che compongono l'ordinamento giuridico statale è applicazione concreta del principio di sussidiarietà ed è volta a superare la frammentarietà degli interessi locali.

Per concludere la c.d. copianificazione intende essere uno strumento risolutivo, capace di riportare coerenza nel sistema delle pianificazioni separate e settoriali, il quale si fonda sulla diversità dei vari livelli istituzionali che pianificano.

Il modello di copianificazione si ispira al modello dell'intesa, anche se nella prassi amministrativa e normativa è fatto largo uso dello strumento dell'accordo previsto

all'art.15 della legge n.241/1990, il quale può essere utilizzato *“per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune”*.

Il momento centrale del procedimento in cui trova esplicitazione il modello della pianificazione condivisa è costituito dalla fase partecipativa per la composizione dei diversi interessi in gioco, sia pubblici che privati.

Pertanto si può concludere questa riflessione affermando che è sempre auspicabile la massima collaborazione fra amministrazioni per la approvazione e attuazione di ogni atto di governo del territorio; ma non solo, si illustrerà successivamente come anche nel Piano regolatore portuale ciò si palesi come una necessità irrinunciabile, al fine di sanare contrapposizioni di interessi che aggravano in modo considerevole la tempistica del procedimento.

2.6 Copianificazione. Accordi tra amministrazioni. Conferenze dei servizi.

Queste necessità di semplificazione amministrativa sono perseguite attraverso l'utilizzo da parte degli enti coinvolti degli istituti del concerto e dell'intesa.

Il primo istituto viene utilizzato per cercare di coordinare le relazioni interne ad uffici dello stesso ente e quindi in posizione di sostanziale parità tra loro; invece l'istituto dell'intesa viene utilizzato per trovare un accordo tra due amministrazioni differenti (nel nostro caso indagheremo in particolare quelli tra Autorità Portuale e Comune).

La legge 241/1990 prevede la possibilità che le amministrazioni pubbliche possano concludere tra loro e con i privati, accordi per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune.

Lo strumento di semplificazione amministrativa che ha trovato applicazione in questo contesto è stato nella maggior parte dei casi la conferenza dei servizi.

Nell'ambito della pianificazione territoriale tale istituto ha contribuito a costruire un modello orizzontale di esercizio del potere.

Le conferenze dei servizi decisorie o istruttorie sono state ampiamente utilizzate anche all'interno dei procedimenti di pianificazione urbanistica e territoriale, al fine di acquisire il consenso o manifestare il dissenso di altre amministrazioni pubbliche riguardo a progetti di piano per comporre e bilanciare i diversi interessi nella prospettiva di una semplificazione procedimentale.

In molte regioni a statuto ordinario, la previsione della conferenza preliminare dei servizi preliminare alla presentazione di un progetto di piano ha esplicitato la sua indubbia utilità ed ha permesso alle amministrazioni precedenti la verifica e l'indicazione delle condizioni di fattibilità in ordine ai vari progetti.

Quindi il dialogo tra amministrazioni riveste un'importanza determinante perché consente di raggiungere un punto di equilibrio tra considerazioni contrastanti e si basa sul presupposto che i soggetti partecipanti siano "ragionevoli", nel senso che siano coscienti e consapevoli della necessità di giungere a quella soluzione che dal punto di vista economico, tecnico e sociale sia quella più idonea a garantire la soddisfazione dell'interesse generale delle popolazioni interessate dagli interventi.

In particolare questa esigenza di ragionevolezza dell'azione amministrativa si avverte nella pianificazione portuale; infatti il porto come infrastruttura della catena logistica comporta per le popolazioni che abitano le sue vicinanze alcune non trascurabili esternalità negative (traffico, rumore, emissioni inquinanti).

Tenendo presente questo quadro la necessità di stabilire un dialogo continuo sulle prestazioni e sullo sviluppo dei porti viene auspicato anche dalle istituzioni comunitarie, le quali nella consapevolezza delle critiche mosse dalle comunità locali nei confronti dei porti, causate dal loro impatto sull'ambiente e sulla mobilità, si adoperano nel promuovere tutte quelle iniziative in grado di realizzare l'instaurazione di un dialogo sociale finalizzato a migliorare il legame di interdipendenza tra porto e città.

2.7 Superamento delle Riforma del Titolo V. Prospettive di “controriforma”.

In questo capitolo si è accennato una molteplicità di volte alla riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla Legge Costituzionale n.3 del 2001 e di come essa abbia aperto ulteriori prospettive (e perché no anche problematiche) in materia di urbanistica e governo del territorio.

Si deve ora trattare di come la Riforma costituzionale del 2001 abbia mutato taluni aspetti inerenti alle competenze dei vari enti locali (soprattutto ovviamente le Regioni) all'interno della gestione del territorio portuale.

Si è anche trattato dell'impatto che il Piano regolatore portuale ha su tali complesse tematiche e su come sia complesso portare ad unità i vari interessi delle amministrazioni coinvolte nella sua fase di adozione ed approvazione.

Ma adesso è giunto il momento di analizzare nel dettaglio il riparto della funzione legislativa in materia di porti come disciplinata dall'intervento del legislatore costituzionale del 2001.

Infatti il nuovo art.117 della Costituzione ha introdotto come criterio generale per la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, la distinzione tra

materie oggetto di legislazione esclusiva, dello Stato o della Regione, e materie oggetto di legislazione concorrente, per le quali spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali della materia, mentre spetta alle Regioni l'emanazione della disciplina di dettaglio.

Per le materie oggetto di legislazione concorrente, alle Regioni spettano sia la potestà legislativa che quella regolamentare; mentre invece per le materie oggetto di legislazione esclusiva, la potestà regolamentare spetta allo Stato, salvo delega esplicita alle Regioni. A queste ultime, inoltre spetta la potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Per ciò che interessa il presente lavoro i porti sono stati inseriti dal riformatore costituzionale tra le materie di legislazione concorrente, insieme agli aeroporti, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, nonché alla complessa materia di governo del territorio; invece la tutela dell'ambiente è riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Già da questa descrizione sommaria si intuisce facilmente l'interferenza tra ciò che è attribuito alla legislazione concorrente e ciò che è attribuito alla competenza esclusiva dello Stato; al pari risulta evidente l'interferenza tra le diverse materie per le quali è prevista la potestà legislativa concorrente, ovvero i porti, gli aeroporti, le grandi reti di trasporto e il governo del territorio.

La Corte Costituzionale attraverso la sentenza n.303 del 2003 ha affermato che la materia del "governo del territorio" comprende l'urbanistica, ma non i porti, in quanto questi ultimi sono compresi all'interno dell'elenco dell'articolo 117; dunque secondo la Consulta il governo del territorio è una materia differente rispetto alle "grandi reti di trasporto".

Tuttavia ciò sembra andare in controtendenza rispetto all'attuale concezione dei porti, secondo la quale essi si connotano necessariamente quali elementi che insistono sul territorio e da un lato non possono quindi essere considerati estranei alla tematica del "governo del territorio", mentre dall'altro si connotano quali nodi di una rete plurimodale di trasporto e non possono essere considerati estranei all'argomento "grandi rete di trasporto".

Inoltre a ciò si deve aggiungere che la materia "tutela dell'ambiente", inserita all'interno del nuovo art.117 è rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato, anche se non è da considerarsi una materia in senso tecnico-giuridico, ma piuttosto un valore costituzionalmente protetto, perché secondo varie pronunce della Corte Costituzionale²⁸, possiede carattere "trasversale", ovvero è in grado di incidere su più interessi e su più settori, anche se affidati alla competenza legislativa regionale.

In più sempre secondo la Consulta, proprio perché dotate di una simile forza espansiva, la potestà legislativa esclusiva statale in tali materie deve essere esercitata con limiti e contenuti tali da non comportare una compressione verticale delle competenze regionali²⁹.

Alcuni contributi dottrinali sostengono che a fronte di una norma costituzionale che qualifica i porti come materia rimessa alla competenza legislativa concorrente, non è necessariamente corretto concludere che effettivamente si tratti di una vera e propria materia e che la sua disciplina sia rimessa all'intervento concorrente

²⁸ Questo concetto è stato chiarito in più occasioni dalla Consulta, tra cui sentenza del 7 marzo 2005, n.108 e sentenza 26 luglio 2007, n.407.

²⁹ Per una breve ma completa disamina di queste complesse implicazioni derivanti dalla Riforma del Titolo V e del suo impatto sul settore portuale vd. **CARBONE S.M – MUNARI F.**, "La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno", Giuffrè Editore, 2006.

dello Stato e delle Regioni; invece sarebbe più corretto pensare che i porti, al pari della “tutela dell’ambiente”, possiedano caratteristiche di trasversalità.

Infatti la disciplina dei porti coinvolge profili trasversali anche in termini di sussidiarietà, a favore sia dello Stato, per quanto attiene alle competenze regionali, sia delle Regioni, per quanto concerne alle competenze degli enti territoriali minori. È pacifico che la legislazione statale anteriore alla Riforma del 2001, in particolare la Legge 84/1994, continua ad essere vigente ed applicabile nella sua totalità; essa esprime quei principi fondamentali al cui rispetto la Regione, titolare della potestà legislativa concorrente, è vincolata dal terzo comma dell’art.117 della Cost. Per completare questa ricostruzione della ripartizione legislativa in materia di porti è importante sottolineare che la normativa statale non esclude la possibilità di un intervento legislativo regionale. Secondo un orientamento dottrinale tale intervento è possibile non solo per disciplinare ciò che la legge statale non prevede nel dettaglio, ma anche al fine di risolvere nodi problematici che attengono ai quei profili della portualità che si intersecano con altre materie, per esempio il governo del territorio e le grandi reti di trasporto, per le quali sussiste la competenza legislativa concorrente delle Regioni.³⁰

Quindi ricapitolando secondo questa ricostruzione dottrinale potrebbe essere risolutivo un intervento legislativo delle Regioni, in sede di esercizio di potestà legislativa concorrente, al fine di integrare quegli aspetti della disciplina dei porti tracciati dalla Legge n.84/1994, i quali attengono ad aspetti trasversali quali il governo del territorio e le grandi reti di trasporto.

³⁰ Questo orientamento dottrinale è sostenuto da **CACCIAVILLANI C.**, in *“L’impatto del sistema portuale sull’assetto territoriale, ambientale, e naturalistico*, in *Giustizia Amministrativa – Rivista di diritto pubblico*, pubblicata l’8 gennaio 2008.

In questa prospettiva non si può trascurare il ruolo che potrebbe assumere il principio di sussidiarietà per risolvere le difficoltà emerse dalla disciplina della Legge n.84/1944, assicurando l'esercizio unitario di funzioni amministrative, i cui limiti sono rappresentati dal principio di proporzionalità, di leale collaborazione e di partecipazione. In definitiva questo contributo afferma che per superare le lacune e i punti di criticità legati alla applicazione della Legge n.84/1994, non è assolutamente necessaria una modifica della normativa statale, attraverso la più volte annunciata riforma dei porti. Infatti le Regioni potrebbero intervenire con proprie leggi, promuovendo l'intesa con lo Stato, in sede di Conferenza Stato-Regioni, per delineare con precisione gli ambiti entro i quali esplicare la loro azione legislativa in via esclusiva.

Certamente non si può negare l'ottima argomentazione di questo orientamento dottrinale, ma non ci si può esimere dal criticarne la sua complessità. Il settore della portualità, al pari di ogni altra materia, necessiterebbe di un'azione di semplificazione per quanto concerne la disciplina legislativa statale.

Inoltre a più di dieci anni dalla sua approvazione la riforma costituzionale attuata nel 2001 sembra non aver contribuito in alcun modo ad una riorganizzazione più funzionale dei poteri dello Stato, ed infatti molti attori della scena politica sostengono che abbia ampliato ulteriormente il già complesso quadro normativo dell'ordinamento giuridico statale, senza portare in cambio alcun beneficio concreto. La complessità derivante dalla ripartizione delle materie di legislazione concorrente ha spinto la stessa parte politica che tale riforma aveva patrocinato a promuoverne un radicale superamento. Nel Marzo del 2014 il nuovo esecutivo guidato dal dott. Matteo Renzi ha manifestato l'intenzione di "superare" la riforma

del Titolo V attuata con la legge costituzionale n.3 del 2001. Le proposte dell'esecutivo sono state parzialmente emendate dalle Camere e sono confluite nel D.D.L. Cost. A.S. 1429 – A, della XVII Legislatura. Fra le misure più importanti dopo la più che ragionevole proposta di abolizione delle province rientra anche la “controriforma” dell’art.117. prima di tutto il D.D.L. Cost A.S. 1429 –A intende superare la previsione di una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, attualmente prevista sia dal vigente art.117, comma 3, sia dall’art.117, comma 1 Cost, nel testo anteriore alla riforma costituzionale del 2001, che si affianca a quella esclusiva statale ed a quella residuale delle Regioni.

Quella concorrente è una tipologia di potestà legislativa foriera di incertezze a causa della continua necessità di distinguere nell’ambito della stessa materia tra disciplina di principio (di competenza statale) e disciplina di dettaglio (di competenza regionale) e si sa benissimo che tale incertezza ha contribuito a produrre una mole di contenzioso notevole dinanzi alla Corte Costituzionale. Ma soprattutto per ciò che interessa ai fini del seguente lavoro il nuovo art.117 lettera z) prevede che siano affidate alla legislazione esclusiva dello Stato le seguenti materie: *“infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d’interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale.”*

Per ora è impossibile dare un giudizio sui tempi in cui verrà attuata questa nuova riforma costituzionale e di quale impatto essa avrà sul settore che è oggetto di questo elaborato. In più sarà interessante vedere il modo in cui essa si rapporterà al Piano Nazionale dei Porti annunciato all’interno del decreto Sblocca-Italia.

Quello che è auspicabile, non mi stancherò mai di dirlo, è che il legislatore sappia trovare la forza di portare chiarezza in questo settore normativo, al fine di spazzare via tutte quelle problematiche che impediscono alla portualità italiana di tornare a crescere.

CAPITOLO III

L'AUTORITA' PORTUALE.

3.1 Genesi e particolare natura della Pubblica Amministrazione preposta alla gestione dei porti italiani.

Dopo aver delineato il quadro normativo che deve orientare le scelte delle amministrazioni pubbliche in tema di trasporto e dopo aver definito la nozione di porto e di ambito portuale ai fini della delimitazione dell'oggetto del piano regolatore del porto, adesso affronteremo l'analisi dell'amministrazione competente alla formulazione ed all'adozione di tale strumento urbanistico. Dopo aver compiuto una parziale ricostruzione della storia di questa pubblica amministrazione, ci interesseremo del suo funzionamento e degli organi che la compongono mettendone in luce le molteplici criticità, per poi concludere trattando del dibattito dottrinale che riguarda la riforma della loro struttura e delle loro funzioni.

Purtroppo gli enti che gestiscono gli scali italiani sono afflitti da molteplici problematiche quali; clientelismo, scarsa trasparenza nella realizzazione delle opere e spesso anche scarsa competenza dei vertici e dei quadri dirigenti.

In via preliminare mi limito a fornire un semplice dato che dovrebbe far riflettere sul pessimo stato di salute del mondo dei porti italiani, ma che troppo spesso viene ignorato dalle istituzioni, dall'opinione pubblica ed anche in certa misura dai mass media: tre Autorità portuali sono sottoposte a commissariamento.

3.2 Gli enti preposti alla governance dei porti italiani: dagli enti portuali alle Autorità portuali della Legge 28 gennaio 1994, n.84.

La creazione di enti preposti al governo degli scali marittimi italiani costituisce un fenomeno originato dalla necessità di decentrare talune attività di programmazione e di gestione dei porti, inizialmente affidate al Ministero dei Lavori Pubblici.

La particolarità di questo processo di formazione è che esso si svolse in modo frammentario, senza un indirizzo univoco, al di fuori di un quadro unitario e di una visione sistematica del mondo della portualità.

Il risultato di tali scelte prive di un disegno organico, è stato che ancora oggi non è semplice riscontrare degli elementi e dei caratteri comuni a tutti gli enti portuali, residuando una complessità di fondo difficile da semplificare.

Tuttavia le divergenze tra i diversi enti portuali hanno permesso di adeguare ciascuno di essi alle specifiche esigenze che di volta in volta, a seconda della situazione locale (territoriale ed economica) dovevano trovare soddisfazione.

Anche sotto questo profilo le peculiarità proprie di ciascun ente portuale (ed oggi anche delle Autorità Portuali) hanno evidenziato la finalità di un'azione autonoma e differenziata da quella dello Stato e degli altri enti territoriali e non territoriali che sono interessati ai servizi commerciali ed industriali connessi alla struttura portuale.

Un breve excursus sulle origini e sull'evoluzione di queste pubbliche amministrazioni ci permetterà di meglio comprendere queste riflessioni iniziali. Sino al 1861 il Regno di Sardegna non era neppure dotato di un Ministero per la

Marina ed i servizi relativi all'impiego della flotta ed alla difesa marittima venivano svolti dal Ministero della guerra.

Con la creazione del Regno d'Italia e la fusione delle diverse Marine militari degli Stati preunitari portarono alla fondazione di un Ministero della Marina che si occupava della flotta, della difesa marittima e dei traffici commerciali via mare.

A tale dicastero fu affidata la direzione, gestione e sorveglianza delle Capitanerie di porto e dei servizi che ad esse facevano capo. Solamente con la Legge 1° febbraio 1903, n.50 venne creato il primo "Consorzio Autonomo": quello per il Porto di Genova. Gli obiettivi primari di tale ente furono da subito: il miglioramento degli impianti interni allo scalo, il riordino dei servizi ferroviari, la creazione di un'unità di direzione, la creazione di un'amministrazione autonoma ed infine la previsione di strumenti di finanziamento fondati sulla tassazione locale. Il Consorzio Autonomo, nel quale trovavano rappresentazione tutti gli enti che gravitavano nell'orbita dello scalo genovese andava a sostituire lo Stato centrale nella gestione del porto. Questo decentramento di potere doveva causare non poche perplessità nella classe dirigente dell'Italia liberale, in particolare per le problematiche di difesa dello Stato che poteva comportare; infatti questa preoccupazione fu ribadita all'interno del dibattito che portò alla costituzione dell'ente e tutti i partecipanti dovettero riconoscere la necessità di contemperare l'autonomia del Consorzio con "l'esercizio legittimo dell'autorità supremo dello Stato". Inoltre alle esigenze di controllo da parte del potere dello Stato centrale veniva data soddisfazione attraverso la previsione che andava a disciplinare la composizione dell'Assemblea Consortile, in cui su ventisei componenti ben dieci erano di nomina governativa. Appare evidente che la creazione del Consorzio

Autonomo di Genova mirava solo in misura minore a soddisfare esigenze di decentramento amministrativo; infatti lo scopo principale dello Stato centrale era quello di non far gravare sulle sue casse gli interventi di costruzione e manutenzione delle opere portuali e la gestione dei servizi ad esse connessi, preferendo lasciare alla finanza locale il compito di sobbarcarsi tali oneri.³¹

Tuttavia queste finalità di controllo della spesa dello Stato trovarono solo una parziale attuazione; sin dalla legge istitutiva del Consorzio furono previsti cospicui finanziamenti per le opere di realizzazione e manutenzione delle opere portuali e questo trend di erogazione di risorse pubbliche non cessò fino agli anni '80. Lo Stato centrale ha sempre finanziato la costruzione delle infrastrutture portuale e la realizzazione di opere ad esse connesse lasciando agli enti portuali la gestione dei relativi servizi che negli scali venivano esplicati. In questo modo gli enti preposti alla governance dei porti italiani si sono impegnati relativamente nell'adottare una gestione imprenditoriale ed economicamente produttiva dello scalo, ritenendo che nel conto delle spese per il corretto ed efficiente funzionamento dello scalo non dovessero essere considerati gli investimenti finanziari di competenza dello Stato relativi alle infrastrutture portuali.

Questa tendenza è indicativa di come fosse radicato nella mentalità di tutti gli organici delle amministrazioni pubbliche la pessima convinzione che lo Stato fosse in definitiva una "macchina da indebitamento", a cui era sempre possibile rivolgersi nel momento in cui vi fosse la necessità di reperire risorse.

Questa visione profondamente antieconomica della gestione dell'apparato statale, presente in quasi tutti i settori e radicata nella visione della classe dirigente di

³¹ **G.FALZEA** in *"Porto e funzione portuale"*. Giuffrè Editore 1998.

allora e forse ancora in una parte significativa di quella attuale , ha portato alle drammatiche conseguenze che oggi la nostra finanza pubblica sta vivendo.

Tralasciando queste amare riflessioni sulle disastrose scelte del passato è importante ricordare per completezza di questa esposizione inerente alla storia delle organizzazioni portuali, che nel corso dei primi anni del secolo scorso vi fu un alternarsi di vicende che portarono la disciplina degli enti talora a propendere verso un maggiore centralismo, altre volte nella direzione di un loro decentramento dei poteri a favore dell'ente di gestione.

Successivamente alle drammatiche vicende del primo conflitto mondiale vi fu una crescita significativa del numero degli enti portuali derivante dal tentativo già precedentemente illustrato di alleggerire le finanze pubbliche dagli oneri finanziari relative alla gestione e manutenzione delle infrastrutture portuali.

Con l'instaurazione del regime fascista i Consorzi Portuali esistenti vennero tutti sciolti. Le ragioni di tale radicale scelta furono da una parte gli scarsi risultati raggiunti dagli enti portuali dal punto di vista economico nella loro seppur breve esistenza, dall'altra la tendenza "superinterventista" del regime autoritario, il quale aveva ovviamente una tendenza spiccatamente accentratrice nella gestione di ogni amministrazione statale.

Nonostante questa tendenza dirigistica del regime fascista non mancarono nel settore dei porti alcuni interventi normativi i quali si distaccavano da tale visione e si andavano ad orientare su modelli di gestione portuale autonome.

Infatti già con il R.D.L. 3 settembre 1925 n.1789 veniva istituita l'azienda per l'esercizio dei "Magazzini generali di Trieste"; invece con R.D.L. 14 marzo 1929 n.503 veniva fissato l'ordinamento del Provveditorato al Porto di Venezia ed

infine con la Legge 6 maggio 1940, n.500 veniva istituito l'Ente autonomo del Porto di Napoli. Un altro intervento significativo nel sistema dei porti italiano, e per alcuni aspetti destinato a perdurare per molto tempo all'interno del loro ordinamento, fu la creazione con R.D. del 9 gennaio 1941, n.541 l'istituzione presso le Capitanerie di porto di aziende speciali che andavano a prendere il nome di "Aziende dei mezzi meccanici e dei magazzini portuali".

Si trattava di enti di decentramento burocratico in tutto dipendenti dalla Capitaneria del porto, dotati di una limitata autonomia finanziaria, basata su un bilancio autonomo che necessitava dell'approvazione dei dicasteri delle Comunicazioni e delle Finanze. Con la fine del secondo conflitto mondiale e con la conseguente rinascita economica del Paese, gli enti portuali acquistano nuovamente la loro centralità all'interno del sistema economico nazionale e registrano un significativo ampliamento delle loro funzioni, trasformandosi rapidamente in strutture finalizzate ad incidere economicamente su un ambito territoriale vasto, i cui limiti vanno a coincidere con la capacità di interagire con le attività commerciali che si svolgono nel porto e con l'area territoriale servita.

Ovviamente è sempre necessario tenere presente che il porto non costituisce un'entità separata ed indipendente rispetto alla realtà economica e geografica nella quale si trova inserito. In particolare la stretta connessione delle attività portuali con i vari sistemi di trasporto è stata messa ulteriormente in luce da quell'infrastruttura complementare allo scalo marittimo e che si caratterizza per essere il passaggio successivo ad esso nella filiera logistica: l'interporto.

Tale struttura facente parte della complessa rete del sistema dei trasporti è caratterizzata dall'essere un polo di programmazione di trasporti intermodali,

localizzato sul territorio in modo da risultare funzionale alla connessione tra gli scali di diversa natura (terrestre, marittima ed aerea) e per il quale deve essere predisposta una serie di interventi atti a favorire, nel modo più rapido possibile il transito delle merci. Quindi come abbiamo già più volte ricordato il settore portuale si iscrive all'interno del sistema dei trasporti e di esso costituisce solo uno degli elementi della filiera.

3.3 Gli statuti degli enti portuali e le problematiche connesse alla loro natura imprenditoriale.

Questo paragrafo è fondamentale per comprendere il passaggio dalla vecchia normativa alla legge di riforma 84/94.

Infatti la scure della giurisprudenza comunitaria si è abbattuta sul sistema portuale per problematiche relative alla violazione della disciplina del Trattato in tema di concorrenza. Quindi si rende oltremodo necessaria un'analisi dell'attività economica svolta a suo tempo dagli enti di governance degli scali italiani prima del 1994. Si è sinteticamente descritto il funzionamento degli enti portuali, i profili legati alla loro gestione e le modalità legislative attraverso cui venivano istituiti; tuttavia si è tralasciata l'importante tematica dei loro Statuti interni, i quali contenevano la disciplina completa di tutte le attività da essi espletate.

Gli Statuti prevedevano per gli enti portuali precedenti alla riforma dei porti del 1994, la possibilità di compiere le seguenti operazioni: a) la gestione diretta o indiretta della superficie demaniale avuta in affidamento dalle legge istitutiva; b) la programmazione, progettazione ed esecuzione di opere portuali; c) la promozione o l'assunzione diretta di iniziative commerciali o industriali, volte al miglior funzionamento economico del porto; d) la regolamentazione di talune

attività che si svolgono all'interno dell'ambito portuale (quali la disciplina del lavoro dipendente, intermediazione, ecc...).

Ovviamente l'analisi si deve soffermare sul punto c), in particolare si osserva che gli enti portuali avevano la libertà di assumere delle iniziative economiche volte a favorire lo sviluppo economico del porto. Infatti le leggi istitutive degli enti preposti alla gestione degli scali non si erano preoccupate di definire o delimitare rigidamente i confini entro i quali le iniziative potevano svolgersi, né il loro contenuto, lasciando di fatto all'ente portuale un ampio margine di discrezionalità con come unico limite esterno la disciplina del Codice della Navigazione.

Pertanto gli enti potevano approntare dei semplici servizi funzionali alla migliore fruizione del porto, ma potevano fare molte di più, intraprendendo delle vere e proprie attività commerciali o industriali.

La normativa precedente all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n.84 delineava una disciplina in cui un ente pubblico, che aveva la facoltà di utilizzare strumenti di natura privatistica, quale è lo svolgimento di un'attività imprenditoriale, poteva operare liberamente sul mercato dei servizi portuali. Tuttavia la previsione statutaria di svolgimento di un'attività imprenditoriale non è elemento sufficiente ai fini dell'assunzione della qualifica di ente pubblico economico, in quanto a tal fine è necessario sempre dimostrare l'esercizio in concreto di un'attività economica organizzata volta alla produzione o allo scambio di beni e servizi. Pertanto la previsione statutaria che abilitava l'ente portuale all'esercizio dell'attività imprenditoriale doveva specificare espressamente la natura commerciale degli interventi posti in essere.

Questa tematica inerente alla natura di ente pubblico economico degli enti portuali, ai requisiti necessari per ottenere tale qualifica e alle differenti sfumature della sua disciplina è stata affrontata da autorevoli ricostruzioni dottrinali, ma per la sua complessità rimandiamo a tali fonti. Quello che interessava ai fini di questa trattazione era mettere in luce la situazione di fluidità normativa in cui si trovavano ad operare gli enti portuali e la sua potenziale incompatibilità con il sopraggiunto diritto comunitario, in particolare riguardo alla disciplina delle operazioni portuali, la quale andava a configgere apertamente con la normativa europea.

3.4 La Legge 28 gennaio 1994, n.84 e la nascita delle Autorità portuali.

Infatti con la sentenza 10 dicembre 1991 (in causa C-179/90, nota come "*Siderurgica Gabrielli*"), la Corte di Giustizia della Comunità Europea ha mosso separati rilievi nei confronti della disciplina allora vigente all'interno dei porti nazionali. Il primo e decisivo rilievo ha dichiarato configgente con la normativa comunitaria la riserva di lavoro portuale contenuta nell'art.110 ult.comma del Codice della Navigazione, nonché il correlato monopolio sullo svolgimento delle operazioni portuali che il successivo art.111 consentiva in capo agli enti portuali, in particolar modo negli scali marittimi di maggiori dimensioni.

Le norme assunte come parametro di riferimento dalla CGCE erano nella fattispecie gli artt.82 e 86 del Trattato.³² In secondo luogo il Giudice comunitario

³² Per una completa disamina di tutte le vicende inerenti alla Sentenza della "*Siderurgica Gabrielli*" si rimanda a "*La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*". **S.M. CARBONE – MUNARI F.** Giuffrè Editore. 2006

ha sancito l'obbligo di individuare precisi criteri in ordine al regime tariffario delle operazioni portuali, al fine di evitare che attraverso sistemi forfettizzati l'utente fosse tenuto a ricevere prestazioni non richieste.

Oltre a ciò la giurisprudenza comunitaria ha dichiarato applicabili nel settore portuale italiano i principi per il controllo dei prezzi praticati dalle imprese con posizione dominante; in ultimo luogo si è riconosciuto il pieno diritto all'autoproduzione dei servizi portuali, invitando in definitiva il legislatore nazionale a revisionare in toto il diritto interno. Ai fini di uniformare la disciplina nazionale ai principi comunitari il Governo è intervenuto in via d'urgenza con il D.L. 19 ottobre 1992, n.409, ripetutamente reiterato fino ad essere convertito dalla Legge 23 dicembre 1996, n.647, la quale si è limitata a modificare la disciplina in materia di lavoro portuale. La nuova normativa organica di riordino della legislazione in materia portuale è infine intervenuta con la più volte citata Legge 28 gennaio 1994, n.84. Tale riforma segna la definitiva estinzione dei precedenti enti portuali e la nascita delle nuove Autorità Portuali.

Queste nuove amministrazioni pubbliche sono espressamente dotate dalla nuova normativa di personalità giuridica di diritto pubblico e ad esse sono riservate le sole funzioni relative all'indirizzo, alla programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali, così come disciplinate dall'art.16, comma 1 della stessa legge e di tutte le altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti.

La normativa della legge n. 84/94 prevede che le Autorità Portuali non possano svolgere direttamente, (ma solo attraverso concessione ad esito di gara pubblica)

l'attività di manutenzione ordinaria o straordinaria della parti comuni dell'ambito portuale, ivi compresa l'onerosa opera di mantenimento dei fondali.

Allo stesso modo le Port Authority debbono provvedere all'affidamento ed al controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di quei servizi di interesse generale connessi alle operazioni portuali ex art.16.

Inoltre possono essere affidate in concessione, in forza del successivo art.18, le aree e le banchine comprese nell'ambito portuale e ciò solo in favore delle imprese autorizzate a svolgere prestazioni portuali.

L'ultima disposizione richiamata è strettamente connessa ad un recente e sempre più diffuso sistema delle merci via mare, il trasporto a mezzo container e naviglio ro-ro, il quale obbliga le imprese che svolgono imprese di sbarco ed imbarco ad ottenere l'esclusiva disponibilità di determinate aree portuali. (c.d. imprese terminaliste).

Quindi dal momento dell'emanazione della Legge n. 84/94 si è registrato un radicale mutamento della situazione nel mondo della portualità italiana, residuando infatti in capo all'Autorità Portuale solo compiti di regolazione delle attività interne allo scalo, autorevole dottrina ha affermato la legittimità della sostituzione della nozione di "*porto azienda*" con quella di "*porto mercato*".³³

Si è già affrontata questa nozione e se ne è già messa in luce la non adattabilità a tutti i porti; inoltre la stessa evoluzione del mercato potrà determinare uno sviluppo dei traffici tale per cui la concorrenza, la quale è il parametro necessario per individuare un mercato, potrà essere analizzata talvolta nell'ambito di un

³³ **M.MARESCA.** "*La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*". Torino 2001. E successivamente dello stesso autore: "*La governance dei sistemi portuali*". Bologna 2006.

singolo scalo ed in altre occasioni in riferimenti a diversi porti, quando non addirittura tra vari sistemi portuali.

Infatti, come si è già avuto modo di analizzare, anche le ricostruzioni dottrinali più coerenti e dettagliate sulla nozione del c.d. "porto mercato" ne hanno riconosciuto la non esaustività qualificatoria, rivelandosi in proposito come anche all'interno di uno stesso scalo marittimo possano coesistere mercati differenziati, nonché come nell'ambito portuale vengano espletate numerose operazioni non sottoponibili alla *lex mercatoria*. Pertanto si rileva come la pubblica amministrazione preposta alla gestione dello scalo non sia soltanto dotata di un potere di stretta regolazione in relazione alle operazioni portuali, ma disponga altresì di notevoli ed ulteriori poteri pubblicistici, in quanto titolare attraverso affidamento dello Stato proprietario, dei beni che formano il porto ed il suo ambito sempre e comunque di natura demaniale.

L'assegnazione tramite concessione degli spazi demaniali, connessa al preliminare esercizio del potere autorizzatorio ex art.16, rappresenta anch'essa espressione dell'attività di regolazione svolta dalle Autorità portuali al fine di tutelare la concorrenza e quindi garantire le esigenze del libero mercato. In definitiva se da un lato la nuova disciplina degli enti portuali delineata dalla legge 84/94 ne ha quasi del tutto eliminato le prerogative di carattere imprenditoriale, dall'altro ha conferito a tali amministrazioni nuove e rilevanti funzioni pubblicistiche.

3.5 Classificazione dei vari tipi di Port Authority.

Nel proseguo di questo capitolo si analizzeranno nel dettaglio il funzionamento, i poteri, le funzioni e gli organi delle Autorità Portuali disciplinate dalla Legge 28

gennaio 1994,n. 94. Tuttavia risulta utile ai fini dell'elaborato e delle prospettive di riforma che si propone di illustrare compiere una rassegna dei vari modelli di gestione degli scali nella restante parte del mondo portuale.

Si tratterà anche delle difficoltà di giungere ad un'integrazione europea avanzata in questo settore a causa della forte eterogeneità che caratterizza il regime proprietario e normativo nei vari stati membri.

Infatti in ambito europeo le modalità di gestione dei porti divergono da Stato a Stato: accanto a porti caratterizzati da un'intensa presenza dei poteri pubblici, che operano sia a livello di Stato centrale che di enti locali, esistono realtà portuali interamente in mano ai privati.

I diversi modelli di Autorità portuali presenti nei porti europei differiscono tra loro in funzione della maggiore o minore intensità con la quale gli Stati di loro appartenenza hanno seguito il processo di liberalizzazione che, a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo, ha caratterizzato il settore dei trasporti e delle modalità con le quali gli Stati medesimi hanno ad esso adattato i propri ordinamenti. Al pari delle Autorità Portuali italiane la gran parte degli enti preposti alla governance degli scali in quasi tutti i Paesi Membri hanno una natura "ambivalente", in quanto si possono rinvenire tra le loro competenze alcune di profilo necessariamente pubblicistico (come ad esempio la costruzione ed il mantenimento delle opere portuali) a cui se ne affiancano altre di natura eminentemente privatistica.

Ma è giunto il momento di tentare di delineare una proposta di classificazione dei vari enti preposti alla gestione dei porti; è necessario tenere presente che tale classificazione non è scientificamente infallibile, in quanto alcune Port Authority

possono presentare elevati profili di originalità sia rispetto alla loro organizzazione interna sia rispetto alle loro competenze.

In ogni caso nella classificazione dei porti in funzione dello *status* degli enti di gestione e delle attività da essi svolte si è soliti distinguere tra *Landlord port*, *Tool port*, e *Operating port*³⁴.

In particolare con la locuzione *Landlord port* si fa riferimento ad un porto il cui ente di gestione è responsabile della valorizzazione del territorio e provvede pertanto alle attività connesse alla creazione delle infrastrutture, lasciando ai privati la gestione dei traffici. Invece viene definito *Tool port* uno scalo in cui l'ente preposto alla sua governance si occupa non solo della creazione, ma anche dell'utilizzo di infrastrutture.

Infine può essere definito *Operating port* uno scalo in cui l'ente di gestione provvede anche a fornire servizi di carico e scarico delle merci. L'attuale configurazione giuridica dei porti europei non consente di individuare un modello unitario di gestione ed organizzazione dei porti tra quelli appena esposti: gli enti che amministrano i vari scali europei, pur apparentemente molto simili tra loro, presentano infatti, caratteristiche peculiari, riconducibili soprattutto al loro diverso atteggiarsi nei rapporti con lo Stato e le amministrazioni pubbliche, da un lato e le forze del mercato dall'altro. Tradizionalmente, i porti dell'Europa settentrionale godono di una certa autonomia dal governo centrale, e sono gestiti in larga parte privilegiando la soddisfazione delle esigenze di carattere commerciale, rispondendo ad esigenze di carattere privatistico. In questo contesto le Autorità portuali dell'area mediterranea svolgono invece funzioni di programmazione

³⁴ S.M. CARBONE – F.MUNARI. op. già cit. supra.

territoriale e promozione commerciale e non di rado anche di politica “sociale”. Inoltre è doveroso puntualizzare che i porti del Mediterraneo si caratterizzano anche per il loro forte legame con le istituzioni statali, il quale trae fondamento dalla considerazione del porto come bene appartenente al demanio statale.

Pur con le differenze cui si è fatto cenno e con la rilevante eccezione dei porti del tutto privati come quelli della Gran Bretagna, i porti europei appaiono in numero significativo orientati verso l’adozione del modello di *Landlord port*, caratterizzato dalla presenza di un ente di gestione, il quale svolge compiti di sviluppo e programmazione del territorio, lasciando alle imprese private la gestione dei traffici. Infatti tale modello inizialmente caratterizzante la portualità del Nord Europa, si sta progressivamente diffondendo anche nell’Europa meridionale proprio in ragione del fatto che esso permette di rispettare le connotazioni pubblicistiche del bene porto ed al contempo di valorizzare la gestione imprenditoriale dello scalo.

Bisogna tuttavia precisare che lo stesso modello tradizionale di *Landlord Port Authority* è al giorno d’oggi in via di superamento, in quanto si registra una tendenza da parte degli enti di gestione dei porti ad interferire in modo sempre più intenso nella gestione dei traffici. Ma per completare l’analisi del capitolo precedente dedicato alla trasformazione degli enti portuali in Autorità portuali ex legge 84/94 è necessario tentare di inquadrare gli enti di gestione degli scali italiani in uno dei modelli di classificazione qui esposti. La dottrina che si è occupata dell’argomento è concorde nel ritenere che il modello di Autorità portuale che risulta dalla normativa introdotta dalla legge 84/94 sembra avere tendenzialmente le caratteristiche della *Landlord Port Authority*, in quanto si

tratta di un ente dotato di specifiche competenze di pianificazione degli spazi portuali attraverso il Piano regolatore portuale, di programmazione delle attività da svolgere all'interno di tale ambito e di regolazione dei relativi servizi.

In altri termini, con la normativa della legge di riordino dei porti l'ordinamento italiano ha definitivamente abbandonato il modello *Comprehensive Port Authority*, che aveva vista la sua attuazione nell'organizzazione degli enti portuali preesistenti alla riforma.

Le soluzioni proposte dalla legge 28 gennaio 1994, n.84 sono in particolare orientate al raggiungimento di un equilibrio tra la soddisfazione delle esigenze di natura economica ed il perseguimento delle finalità di natura pubblicistica. Esse risultano quindi coerenti anche con le proposte formulate in sede comunitaria di cui ci si occuperà nel prosieguo di questo lavoro.

In questa sede basta evidenziare che l'impianto normativo della legge n. 84/94 è idoneo a valorizzare la capacità degli imprenditori portuali, in quanto tende a stimolarne l'efficienza valorizzando il mercato concorrenziale, senza tuttavia ridurre l'importanza dell'attività istituzionale di promozione, regolazione e controllo svolta dalle Autorità portuali.

A circa venti anni dalla sua entrata in vigore, e nonostante le innumerevoli criticità che non si mancherà di stigmatizzare all'interno delle varie parti del seguente elaborato, non è irragionevole affermare che il sistema di gestione adottato dal legislatore nel '94 ha permesso di incrementare l'efficienza dei porti italiani adottando soluzioni che si sono rivelate coerenti con i criteri ispiratori della politica comunitaria dei trasporti e del settore portuale.

3.6 Natura giuridica dell’Autorità portuale.

L’art. 6 della Legge n. 84/1994 definisce le Autorità portuali in termini di enti pubblici, dotati di autonomia di bilancio e finanziaria e, proprio in quanto enti pubblici, soggetti alla vigilanza del Ministero dei trasporti, nonché ai controlli di legittimità esercitati dalla Corte dei Conti.

Oltre che da tale definizione normativa, la natura di ente pubblico non economico di rilievo nazionale e ad ordinamento speciale proprio dell’Autorità portuale si evince anche dal complesso di funzioni che tale ente esercita e dalle attribuzioni ad essa assegnate, in relazione alle quali è soggetto al potere di vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nonostante ciò, gli spazi di azione in attività economiche che tutt’ora la Legge n.84/1994 riserva all’Autorità portuale, e di cui si tratterà nella successiva parte di questo capitolo, sono serviti ad alimentare dubbi circa l’attribuzione alle Port Authorities della qualifica ora indicata.

Infatti in alcune pronunce la Suprema Corte di Cassazione ha qualificato le Autorità in termini di enti pubblici economici, sia in ragione di alcune attività economiche da esse svolte, sia in considerazione del fatto che tali enti si sostituiscono alle precedenti organizzazioni espressamente assoggettate alla disciplina degli enti pubblici economici ed infine facendo leva sul dato per cui una parte del personale operativo delle Autorità portuali – ed in particolare i Segretari generali – è assunto con contratto di diritto privato.³⁵

³⁵ Sentenza 14 ottobre 2000, n.13729.

In verità, in merito agli spazi di azione in attività economiche che la normativa sui porti riserva all'Autorità preposta alla gestione dello scalo, già nella fase preparatoria della riforma del 1994, l'Autorità garante per la Concorrenza ed il Mercato aveva manifestato i suoi dubbi, nel timore che simili aperture avrebbero potuto compromettere l'effettiva realizzazione della separazione tra direzione, controllo e gestione dell'infrastruttura portuale rispetto all'esercizio delle attività economiche nel suo ambito.

Tuttavia è necessario sottolineare che più che una deroga al principio di separazione e gestione delle infrastrutture ed erogazione dei servizi, le attività di natura economica riservata dalla L. n.84/94 all'Autorità portuale siano unicamente funzionali al perseguimento di finalità di interesse pubblico relative alla promozione ed allo sviluppo dello scalo, nel rispetto del principio centrale della riforma, ossia quello di evitare le pericolose commistioni di ruoli che hanno caratterizzato il modello degli enti portuali previgente.

In ogni caso il Consiglio di Stato è intervenuto sulla questione relativa alla natura giuridica delle Autorità portuali ed ha escluso, con argomentazioni diverse da quelle della Suprema Corte e in definitiva ampiamente condivise da parte della maggioranza della dottrina, che esse siano qualificabili come enti pubblici economici.³⁶

Nella prima parte dell'atto emanato dall'organo di vertice della giustizia amministrativa, i consiglieri hanno precisato che la qualificazione di ente di diritto pubblico delle Autorità portuali si evince chiaramente dal dato normativo: l'art. 6 della Legge n.84/1994. Infatti tale norma prevede per le Autorità Portuali la

³⁶ Sentenza 9 luglio 2002, n.1641. Consiglio di Stato.

personalità di diritto pubblico e che pertanto rivestono il ruolo di “enti pubblici di rilievo nazionale”. Il Consiglio di Stato ha negato la qualifica di enti pubblici economici alle Autorità portuali alla luce del fatto che esse sono preordinate al perseguimento di finalità di pubblico interesse e che le attività poste in essere da tali enti possono essere ricondotte solo in minima parte alla prestazione di servizi a terzi dietro pagamento di un vero e proprio corrispettivo.

Inoltre, per quanto riguarda l'influenza che sulla qualificazione dell'ente può avere la natura giuridica del rapporto di impiego dei suoi dipendenti, i Consiglieri di Stato hanno correttamente osservato che tale circostanza non è sufficiente a far assumere alle Autorità portuali la qualifica di ente pubblico economico, in quanto la disciplina di diritto privato del rapporto di impiego, da un lato risponde alle necessità di riassorbimento del personale già in servizio presso i precedenti enti portuali e dall'altro è coerente con una tendenza sempre più frequentemente adottata in tutte le pubbliche amministrazioni. Quindi la pronuncia del Consiglio di Stato ha fugato ogni dubbio nell'attribuire all'Autorità portuale la qualifica di ente pubblico non economico istituito per soddisfare interessi generali, dotato di personalità giuridica e sottoposto alla vigilanza di organi statali; partendo da questa corretta e condivisibile ricostruzione sistematica è del tutto insufficiente per l'attribuzione della qualifica di ente pubblico economico il fatto che le tali enti svolgano in via marginale attività a carattere industriale o commerciale. Un'altra precisazione necessaria per la ricostruire con correttezza il quadro sistematico, è quella volta a distinguere le Autorità portuale dalle c.d. Autorità amministrative indipendenti, come ad esempio l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato.

Le Autorità indipendenti sono delle pubbliche amministrazioni che hanno fra le loro principali caratteristiche: a) operano in posizione di sostanziale autonomia, sia sotto il profilo organizzativo (ad esempio nella determinazione della pianta organica del personale) sia quello contabile-finanziario; b) non sono soggette al potere di indirizzo e di direttiva del Governo; c) svolgono la propria attività in condizione di “terzietà” ed in completa libertà di azione, essendo svincolate dall’esercizio di qualsiasi azione proveniente dagli organi di Governo.

Le Autorità portuali non possono essere inserite all’interno di queste amministrazioni indipendenti, in quanto esse sono soggette ai poteri di vigilanza e controllo esercitati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sia nelle procedura di nomina del Presidente che in quella di scioglimento del Comitato portuale. Tenendo presente queste distinzioni e queste particolarità che connotano le amministrazioni preposte alla governance dei porti italiani, si può concordare con la dottrina maggioritaria, la quale definisce le Autorità portuali come enti pubblici non economici ad ordinamento speciale, a cui spetta un ruolo di “amministrazione attiva tradizionale” e di esercizio delle funzioni di regolamentazione e controllo delle attività economiche del mercato portuale.

È infatti proprio la soggezione dell’Autorità portuale al controllo ed al potere di indirizzo del Governo che costituisce uno dei fattori principali ed in ogni caso decisivo, per escludere che tali amministrazioni possano essere incluse nel gruppo del c.d. Autorità indipendenti. Il controllo statale per il tramite del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si manifesta sia attraverso l’esercizio del potere di vigilanza, sia attraverso funzioni di direttiva e di regolamento. Infatti secondo quanto previsto dall’art. 12 della L. n.84/1994 l’Autorità portuale è soggetta alla

vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale esercita un'attività di indirizzo e di controllo di legalità relativamente allo svolgimento delle sue attività istituzionali. Si tratta quindi di un controllo che si manifesta soprattutto nell'approvazione del bilancio di previsione, di eventuali variazioni e del conto consuntivo, oltre che nella determinazione dell'organico della segreteria operativa. La legislazione affida al Ministero molteplici funzioni che nel prosieguo della trattazione verranno illustrate nei particolari, tuttavia a fini esclusivamente ricognitivi non sembra inutile farne un'elencazione completa:

- 1) La nomina del Presidente dell'Autorità portuale d'intesa con la Regione competente per territorio.
- 2) La revoca del Presidente dell'Autorità portuale, nelle eccezionali circostanze indicate nell'art.7.2 e lo scioglimento del Comitato portuale con la contestuale nomina di un Commissario provvisorio.
- 3) La determinazione dei limiti massimi dei compensi dei Presidenti delle Autorità portuali, dei componenti del Comitato portuale e del Collegio dei revisori.
- 4) L'approvazione del regolamento contabile dell'Autorità portuale.
- 5) La determinazione dei limiti della circoscrizione di ciascuna Autorità portuale.
- 6) L'individuazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione da effettuare nei porti di seconda categoria, prima e seconda classe; invece in ordine agli interventi di competenza regionale relativi ai piani regionali dei trasporti ed ai piani di sviluppo economico produttivo, il Ministro può emanare direttive di coordinamento.

- 7) La determinazione dei servizi di interesse generale non connessi con le operazioni portuali, che possono essere offerti a titolo oneroso agli utenti portuali mediante affidamento e controllo da parte dell'Autorità portuale.
- 8) La regolamentazione sotto i profili soggettivo, oggettivo ed economico per il rilascio delle autorizzazioni relative all'esercizio delle operazioni portuali.
- 9) La determinazione dei criteri generali relativi alla disciplina del rapporto di lavoro del personale delle Autorità portuali, in funzione dei quali dovranno essere uniformati i contratti collettivi nazionali di lavoro.
- 10) L'istituzione delle Commissioni consultive in ogni porto, nonché della Commissione consultiva centrale.
- 11) L'assoggettamento al regime della mobilità del personale in esubero rispetto all'organico di ciascuna Autorità portuale.
- 12) L'imposizione contributiva annualmente rideterminabile, a carico degli spedizionieri ricevitori ed imprese autorizzate all'esercizio delle operazioni portuali.

Pertanto proprio in virtù dell'ampiezza e della centrale rilevanza dei poteri che la Legge n.84/1994 gli conferisce, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è in grado di svolgere anche un ruolo di coordinamento ed armonizzazione del funzionamento delle Autorità portuali preposte ai diversi scali e quindi è nella condizione di contribuire all'attuazione degli obiettivi previsti dal Piano Generale dei trasporti e della logistica. Inoltre il Ministero è in grado di monitorare ed indirizzare costantemente l'attività delle diverse Port Authority, in quanto le stesse sono tenute a presentare al dicastero periodiche relazioni in merito

all'andamento del porto ed al suo funzionamento; in particolare gli organi dell'amministrazione portuale devono fornire periodiche informazioni riguardo all'attività svolta nella disciplina e nel controllo dell'esercizio dei servizi e delle operazioni portuali.

Oltre al controllo ministeriale le Autorità portuali sono sottoposte anche al controllo della magistratura contabile. Riguardo alla natura di questo controllo svolto dalla Corte dei Conti bisogna rilevare un significativo mutamento intervenuto sull'impianto originario della Legge n.84/1994. Infatti nel testo originario l'art.6.4 disponeva che il controllo di legittimità sulla gestione dell'Autorità portuale fosse esercitato dalla Corte dei Conti con le modalità previste dagli artt. 4,7,8, 9, 12 della legge 21 marzo 1958, n.259, ossia che non dovesse risolversi in un mero controllo di legittimità, ma dovesse estendersi ai profili di efficienza della gestione. Tuttavia a seguito della L. n.30/1998, il richiamo alla legge 21 marzo 1958, n.259 è stato eliminato dalla normativa in materia di porti. Quindi si ritiene che alla magistratura contabile sia affidato esclusivamente un controllo di legittimità.

3.7 Rapporto tra Autorità portuale e Autorità marittima.

L'introduzione delle Autorità portuali nell'ordinamento italiano non è stata accompagnata da una completa disciplina di coordinamento del ruolo di tali amministrazioni con quello riservato all'Autorità marittima.

Questa pubblica amministrazione comprende diverse figure: il direttore marittimo, preposto alla zona marittima, il capo di compartimento, preposto al compartimento, il capo di circondario preposto al circondario.

L'Autorità marittima costituisce quindi l'amministrazione ministeriale periferica che, nei porti privi di Autorità portuale, esercita in via esclusiva tutte le funzioni amministrative e di vigilanza proprie dell'amministrazione statale, secondo quanto previsto dagli artt.62-82 cod.nav.

Invece nei porti in cui sono istituite le Autorità portuali, secondo quanto previsto dall'14, comma 1 della Legge n.84/94 all'Autorità marittima sono assegnate soltanto: *“le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali”* oltreché le *“rimanenti funzioni amministrative”* rispetto a quelle attribuite alle Autorità portuali.

La norma appena citata appare alquanto generica e purtroppo all'interno della Legge n.84/94 non esistono strumenti per far luce su di essa. Pertanto essendo questa la situazione normativa, nei porti sede di Autorità portuali, esistono delle “zone grigie” in cui le competenze dell'Autorità portuale e dell'Autorità marittima tendono a sovrapporsi.

In linea di principio sembra ragionevole l'affermazione di parte della dottrina, la quale afferma che all'Autorità portuale spettano le competenze sul lato terrestre del porto, mentre invece sono attribuibili all'Autorità marittima le competenze in materia di sicurezza nelle acque e negli spazi marittimi antistanti.

Tuttavia nella prassi, questo criterio non sempre viene rispettato e la situazione “grigia” tra le due amministrazioni crea incertezze.

Una “zona grigia” particolarmente problematica è quella relativa all'esercizio delle competenze in materia di autorizzazione all'accesso delle navi in porto ed in particolare a proposito dell'ordine di accosto alle banchine del porto.

Con specifico riferimento a tale problematica, si pone l'esigenza di coordinare aspetti attinenti alla sicurezza del porto e aspetti di carattere commerciale.

Sotto un primo profilo, è innegabile infatti che l'ordine di accosto alle banchine presupponga valutazioni attinenti alle caratteristiche tecniche delle navi, alle condizioni delle banchine, alla congestione del traffico in porto, etc.

Tuttavia sotto un altro punto di vista, non si deve trascurare che le decisioni relative ai tempi e alle modalità di accesso dei singoli vettori alle banchine influiscono sull'andamento dei traffici all'interno dello scalo e quindi, hanno un'indubbia valenza commerciale.

In ogni caso sembra che la soluzione debba trovarsi nella collaborazione tra le due amministrazioni ed in questo caso particolare il comandante del porto non potrà non considerare le esigenze commerciali dello scalo, comparandole di volta in volta con gli altri interessi che deve curare.

Quindi è l'Autorità portuale a dover indicare all'Autorità marittima le proprie preferenze riguardo alle problematiche inerenti al traffico commerciale. E di tali indicazioni di carattere commerciale l'Autorità marittima dovrà necessariamente tenere conto purché siano coerenti con le esigenze di sicurezza.

In definitiva, anche in assenza di un espresso riferimento normativo in tal senso, in ossequio al principio affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.303/2003, in seguito alle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione, il meccanismo dell'intesa tra le due Autorità interessate appare il più opportuno al fine di consentire una ragionevole suddivisione delle rispettive competenze.

CAPITOLO IV.

STRUTTURA INTERNA DELL'AUTORITA' PORTUALE. GLI ORGANI E LE LORO RISPETTIVE FUNZIONI.

4.1 Il Presidente dell'Autorità portuale.

Prima di affrontare le innumerevoli funzioni che vengono svolte dalle Autorità Portuali ed in particolare l'attività di approvazione del Piano regolatore portuale è doveroso descrivere seppur sinteticamente gli organi che compongono questa pubblica amministrazione, al fine di metterne in luce i poteri e le competenze, ma anche per evidenziare quegli aspetti critici che purtroppo caratterizzano attualmente il mondo della portualità italiana. Come si è già più volte ricordato l'opinione pubblica in questo difficile frangente, contrariamente ai momenti di calma relativa in cui domina il totale disinteresse per le problematiche connesse ai costi della politica, guarda con grande acredine agli sprechi causati dalle istituzioni e vede nelle amministrazioni pubbliche una grande fonte di spreco di risorse.

In particolare per quanto concerne le Autorità Portuali le polemiche sono rivolte principalmente alla scarsa trasparenza del loro operato, alle loro spese non sempre giustificabili, alla scarsa competenza dei suoi dirigenti ed all'opaca disciplina che regola i rapporti di lavoro al suo interno. Ma prima di valutare il reale stato di salute di queste amministrazioni dalla particolare natura andiamo ad analizzare la disciplina che regola il loro funzionamento.

L'art.7 della legge 28 gennaio 1994, n.84 annovera tra gli organi dell'Autorità portuale il Presidente, il Comitato portuale, il Segretario Generale ed il Collegio dei revisori dei conti.

Il Presidente dell'Autorità Portuale, al di là delle funzioni di rappresentanza nei rapporti "esterni" dell'amministrazione che si trova a dirigere, dovrebbe essere un organo di natura tecnica. È doveroso utilizzare il condizionale in quanto non si mancherà di indicare numerosi esempi di Presidenti di Autorità portuale ed anche di Commissari delle stesse nominati dalla politica privi di qualunque tipo di competenza nel settore della portualità.

Tuttavia nonostante questa amara realtà l'art.8 della legge 84/94 prevede che la nomina del Presidente debba necessariamente avvenire tra *"esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale"*.

Con specifico riferimento alla procedimento di nomina, l'art.8 prevede che Comune, Provincia e Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura individuino rispettivamente un candidato e formino così una terna da sottoporre al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nell'ambito della terna così indicata, il Ministero, previa intesa con la Regione interessata, provvede con decreto alla nomina del Presidente dell'Autorità Portuale, il quale nelle intenzioni del legislatore del 1994 sarebbe sempre dovuto essere un soggetto su cui convergono le indicazioni di poteri locali, Regione e Stato. La presenza dei requisiti tecnici di professionalità è in ogni caso un presupposto fondamentale per la nomina del Presidente della Port Authority.

Infatti la verifica circa la sussistenza di tali requisiti avviene in due momenti: nel momento di individuazione dei candidati, ad opera dei poteri locali (Comune, Provincia e Camera di Commercio) e nel successivo momento dell'investitura ad opera del Dicastero dell'Infrastrutture e dei Trasporti e della Regione interessata.

La circostanza che Ministro e Regione dispongano di un autonomo ed ulteriore potere di controllo circa la sussistenza dei requisiti in capo al candidato alla Presidenza trova conferma nella norma di cui all'ultima parte dell'art.8.1 della Legge 84/94 secondo cui, nel caso in cui i poteri locali non indichino i nomi dei possibili candidati nei termini previsti, il Ministro, previa intesa con la Regione provvede alla nomina del Presidente *“comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale”*. Quindi individuati in positivo i requisiti di professionalità e di esperienza che il Presidente designato deve possedere, la legislazione di riferimento omette invece di indicare specifiche ipotesi di incompatibilità tra l'incarico presidenziale ed altre possibile cariche ricoperte. Su questa tematica il Consiglio di Stato, nello svolgimento della sua funzione consultiva, è stato chiamato a pronunciarsi su eventuali profili di incompatibilità di un candidato alla presidenza di Port Authority, il quale ricopriva allo stesso tempo la funzione di Presidente della Confederazione italiana armatori (Confitarma). In quella occasione il Consiglio di Stato ha espresso il suo parere negativo alla possibile nomina di un candidato emanando il parere in cui ha ravvisato che nella fattispecie in esame: *“(con tale nomina) si perverrebbe ad una sovrapposizione degli interessi di una categoria imprenditoriale 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 coinvolti”*.³⁷

³⁷ Consiglio di Stato, parere 18 febbraio 2004.

Il Consiglio di Stato con questo parere ha voluto precisare che, in ossequio ai principi di imparzialità ed indipendenza a cui deve informarsi l'attività della pubblica amministrazione sanciti dall'art.97 della Costituzione, nel caso di specie era ravvisabile un chiaro conflitto di interessi. Dopo questa breve precisazione, bisogna ricordare che la procedura di nomina prevista dalla legislazione attuale si è rivelata alquanto problematica in sede di applicazione, proprio con riferimento al complesso coordinamento tra i diversi poteri coinvolti.

Infatti spesso si è verificato che gli organi locali, invece di sottoporre al Ministro ed al Presidente della Giunta Regionale una terna di nominativi, talora indicassero un solo candidato, limitando fortemente il potere discrezionale dell'esecutivo. Tuttavia per correggere questa prassi illegittima è intervenuta anche in tempi non molto risalenti la giurisprudenza amministrativa, la quale ha escluso il potere degli enti locali di vincolare la Regione ed il Ministro rispetto ad un unico soggetto.³⁸ Nonostante varie possibili ricostruzioni in materia, sembra che l'orientamento più ragionevole riguardo a questa problematica sia quello che riconosce il potere del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di respingere il nome proposto dagli enti locali, con l'unico obbligo di fornire un'adeguata motivazione del non gradimento, anche se non strettamente connessa a profili tecnico-professionali.

Inoltre sulla questione del rinnovo del mandato presidenziale la Corte Costituzionale ha precisato che, nel caso in cui il mandato presidenziale sia giunto alla scadenza e non sia stata effettuata, nei tempi previsti la designazione della terna, deve ritenersi legittima la nomina da parte del Ministero delle Infrastrutture

³⁸ Sulla questione della terna, cfr. sentenza Tar della Puglia, 22 giugno 2005, *Gennarini c. Comune di Taranto*.

e dei Trasporti di un Commissario al fine di “*assicurare il soddisfacimento delle esigenze di continuità dell’azione amministrativa ed impedire stasi connesse alla decadenza degli organismi ordinari*”.³⁹

Purtroppo sin da adesso si fa notare come la nomina dei Commissari in questo settore sia un fenomeno tutt’altro che straordinario e che questa procedura molto spesso venga utilizzata per coprire situazioni di dissesto politico, economico e finanziario che mettono in pessima luce i dirigenti pubblici ai vertici degli enti di governance degli scali italiani.

Sempre nella stessa pronuncia la Consulta volendo favorire il dialogo fra i diversi livelli di potere interessati, in ossequio al principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato, ha dichiarato l’illegittimità della nomina unilaterale del Presidente di Autorità Portuale da parte del Ministero, senza una previa intesa con la Regione. In proposito la Corte ha voluto precisare la necessità di intavolare delle trattative volte a raggiungere un’intesa.

In merito alle modalità attraverso le quali Ministero e Regione possono giungere all’intesa, importanti indicazioni sono contenute all’interno della più volte citata Sentenza 1° ottobre 2003, n.303, in cui la Corte Costituzionale ha affrontato le problematiche connesse all’esercizio delle competenze concorrenti tra Stato e Regioni dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare in tema di infrastrutture e di trasporti.

In questa pronuncia la Consulta ha chiaramente affermato che in tutti i casi in cui sia prevista un’intesa, essa deve essere considerata quale strumento volto alla soddisfazione dell’esigenza di un esercizio unitario di competenze concorrenti, nel

³⁹ Corte Costituzionale sentenza 27 luglio 2005, n.339.

rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà previsti dagli artt. 5 del TCE e della nuova versione dell'art.118 della Costituzione. In attuazione dei principi sanciti dalla Consulta nelle sue varie pronunce possiamo quindi affermare che l'intesa tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione per la nomina del Presidente dell'Autorità Portuale deve costituire l'esito di un procedimento concertativo e di coordinamento, ispirato ad una leale collaborazione, che consenta ad entrambe le parti coinvolte di esprimere e motivare le rispettive posizioni.

Il legislatore 10 anni fa ha dovuto emanare una serie di disposizioni urgenti per migliorare la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione e, data la necessità e l'urgenza di tale intervento, vi ha provveduto con il c.d. "decreto omnibus"(decreto legge 28 maggio 2004, n.136), il quale è stato convertito nella legge 27 luglio 2004, n.186; questa normativa si ispirava ai criteri sanciti dalla Consulta con riferimento alla nomina del Presidente dell'Autorità Portuale.

In particolare la nuova normativa aveva in parte novellato la disciplina della legge 84/94, inserendo all'art.8 il comma 1-bis il quale prevedeva che *“esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la Regione interessata, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti indica il prescelto nell'ambito di una terna formulata a tale fine dal presidente della Giunta Regionale, tenendo conto anche delle indicazioni degli enti locali e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura interessati. Ove il Presidente della Giunta Regionale non provveda all'indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta allo scopo indirizzatagli dal Ministro, questi chiede*

al Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri, il quale provvede con deliberazione motivata”.

Quindi in seguito all'introduzione delle modifiche previste con la legge di conversione 27 luglio 2004, n.186, la procedura aveva immediatamente suscitato perplessità in ordine al potere del Ministro di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri, in particolare vi era la necessità di chiarire i presupposti in base ai quali il potere ministeriale si potesse attivare.

Al fine di fare chiarezza in ordine a queste problematiche è intervenuto il Consiglio di Stato in funzione consultiva, il quale ha formulato un parere⁴⁰, fornendo al riguardo preziose precisazioni. Per prima cosa l'organo di vertice della giustizia amministrativa ha fatto chiarezza sui poteri ministeriali, specificando che il Ministro ha un potere autonomo di designazione e di nomina solo in funzione sostitutiva, e non anche alternativa rispetto alla designazione effettuata dagli enti locali. Infatti una volta che gli enti locali abbiano designato la terna dei candidati alla Presidenza del porto, il Ministro, laddove nutra dei dubbi circa l'adeguatezza dei candidati proposti a ricoprire l'incarico, è abilitato ad effettuare una seconda richiesta agli enti locali, affinché formulino una nuova terna entro un termine fissato dal Ministro all'interno della richiesta stessa.

Nel caso in cui gli enti indichino tale nuova terna, la proposta sarà definitivamente vincolante per il Ministro che potrà provvedere alla nomina di un candidato. Nel caso in cui gli enti locali competenti alla formulazione non rispondano alla richiesta, il Ministro previa intesa con la Regione sceglierà e nominerà direttamente il Presidente. Nell'ipotesi in cui non si giunga ad un accordo, né

⁴⁰ Consiglio di Stato, parere 2005, n.89.

relativamente alla designazione unilaterale effettuata dal Ministero, né relativamente alla designazione ministeriale all'interno dei nominativi forniti dagli enti locali, al Presidente della Regione compete la potestà di formulare, a sua volta una terna di candidati nei trenta giorni successivi alla richiesta di designazione formulata dal Ministero.

Scaduto inutilmente tale termine, secondo la nuova disciplina dell'art.8. 1-bis della legge 84/94, il Ministro *“sottopone la questione”* al Consiglio dei Ministri. Ma per sgombrare il campo da qualunque tipo di incertezza riguardo alla nomina il Consiglio di Stato nel suo parere ha tenuto a precisare che *“il potere di investire della ‘questione’ il Consiglio dei Ministri presuppone solo l’ipotesi omissiva, ma non anche quella di dissenso tra Ministro e Regione”*.

In altri termini, se il Presidente della Regione designa una terna di candidati, il Ministro non può discostarsene. Una simile lettura, secondo il Consiglio di Stato, trova legittimazione nell'impianto e nelle finalità della novella del 2004, la quale ha inteso conferire alla Regione un ruolo decisivo nel procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, nel rispetto del mutato quadro costituzionale che annovera i porti tra le materie di competenza concorrente.

Dopo aver precisato che l'investitura del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art.8.1 della Legge n.84/1994 può avvenire solo per mancato esercizio del potere di designazione regionale, il Consiglio di Stato, in ossequio al principio di leale collaborazione di cui all'art.120.2 Cost., ha sottolineato anche l'opportunità che il Consiglio dei Ministri comunichi preventivamente all'ente regionale, il proprio orientamento sulla persona da incaricare, assegnando eventualmente un breve termine per presentare nuove osservazioni o proposte, restando tuttavia

inteso che la nomina del Presidente dell'Autorità portuale resta di competenza del Ministero, secondo quanto previsto dall'art.8.1 della Legge n.84/1994.

In ogni caso, il Ministero ha sempre il potere/dovere di sottoporre la nomina al parere delle Camere, secondo quanto previsto dalla Legge n.14/1978, in materia di controllo parlamentare sulle nomine degli enti pubblici. Il relativo parere, se negativo, potrà giustificare in modo motivato il rifiuto della terna proposta dagli enti locali e la richiesta di una nuova terna.

Successivamente al parere del Consiglio di Stato, la Corte Costituzionale è stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale delle disposizioni di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, a seguito delle novità introdotte dalla Legge n.186/2004.

La Consulta non ha esitato ad affermare l'illegittimità del procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, come previsto dal novellato art.8.1-bis della Legge n.84/1994 ed anzi con specifico riferimento alla scelta di affidare la relativa competenza al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Regione, la Corte ha precisato che *“nulla 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.”*

Sulla base di tale principio, la Corte ha quindi dichiarato incostituzionale l'art.1, comma 2 della Legge n.186/2004, che faceva salvi gli effetti degli atti compiuti nella vigenza del c.d. decreto-omnibus e – in accoglimento dell'istanza formulata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri- ha dichiarato altresì l'illegittimità

costituzionale della Legge della Regione Friuli Venezia Giulia n.17/2004, la quale attribuiva sostanzialmente al Presidente della Regione i poteri che l'art.8 della Legge n.84/1994 conferisce invece al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Una volta conclusasi la procedura di nomina, il Presidente resta in carica per con la possibilità di essere riconfermato per un solo mandato, così come prevede l'art.8.2 della Legge n.84/94. Pertanto, la durata del suo mandato è più breve rispetto a quella prevista per i Presidenti delle altre Autorità indipendenti, quali l'Autorità antitrust o l'Autorità per le telecomunicazioni.

In due sole ipotesi, a seguito di provvedimento ministeriale, il Presidente dell'Autorità Portuale può essere revocato dall'incarico.

Si tratta in particolare della mancata emanazione ,nei termini previsti dall'art.7.3 lettera a) della L. n.84/94, del Piano Operativo Triennale e di disavanzo del conto consuntivo, ipotesi questa disciplinata all'art.7.3 lettera c). successivamente si tratterà approfonditamente della grande importanza del Piano Operativo Triennale ed anche della funzionalità di quest'ultimo rispetto al Piano Regolatore delle Autorità Portuali.

Originariamente, la revoca era prevista anche nel caso in cui non venissero raggiunti gli obiettivi prefissati dal piano triennale, ma tale ipotesi è stata successivamente eliminata, per conferire maggiore autonomia al vertice dell'Autorità Portuale nell'esecuzione del proprio mandato.

In caso di revoca del Presidente, il Comitato Portuale viene automaticamente sciolto ed il Ministro provvede contestualmente a nominare un Commissario per un periodo massimo di sei mesi (soluzione che viene adottata anche nel caso in

cui non sia possibile, una volta scaduto il mandato, nominare un nuovo Presidente).

Inoltre, allorché la revoca sia causata dalla motivazione disciplinata dall'art. 7.3 lett c), ovvero disavanzo del conto consuntivo, il decreto con il quale viene nominato il commissario deve prevedere inoltre che quest'ultimo adotti entro sessanta giorni un piano di risanamento e, al fine di attuazione del risanamento la legge permette al soggetto posto al vertice della Port Authority di imporre oneri aggiuntivi sulle merci sbarcate o imbarcate nel porto in quel periodo. Lasciando ad una successiva trattazione vari esempi di Autorità Portuali commissariate e delle relative problematiche, per approfondire gli ampi poteri che la normativa pone in capo al Presidente è necessario tornare ad esaminare l'art.8 della L.n.84/94. Infatti norma di riferimento per comprendere la posizione di centralità che il Presidente assume nella struttura dell'Autorità Portuale è l'art. 8, il quale individua in dettaglio le funzioni attribuite al Presidente, e la ripartizione dei poteri tra l'organo di vertice e l'altro organo necessario all'interno dell'organizzazione della Port Authority: il Comitato portuale.

In particolare, nell'elenco di cui all'art.8, rientrano nel novero dei poteri esercitabili dal Presidente in autonomia rispetto agli altri organi dell'Autorità:

- 1) Poteri relativi alla presidenza del Comitato Portuale ed alla convocazione di tale organo, almeno una volta al mese secondo quanto previsto dall'art.9.4, art.8.3 lettera a);
- 2) Poteri relativi al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, nonché il coordinamento ed in controllo delle attività soggette ad autorizzazione o relative alle concessioni, oltreché ai

servizi portuali ex art. 8.3 lettera f), avvalendosi delle strutture dell'Autorità Portuale ed assegnando al riguardo le conseguenti responsabilità;

- 3) Poteri relativi alla promozione dell'istituzione dell'associazione del lavoro portuale di cui all'art. 17 della L. n.84/94, previsione questa sancita dall'art. 8.3 lettera l);
- 4) Poteri necessari ad assicurare la navigabilità in ambito portuale, provvedendo a mantenere e ad adeguare i relativi fondali, art. 8.3 lettera m);
- 5) Poteri relativi alla nomina, entro 30 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, che vanno a comporre il Comitato Portuale ,art.9 lettera i),l), l-bis).
- 6) Poteri relativi alla guida della Commissione Consultiva ex art.15 della L. n.84/94.

Accanto ai poteri che il Presidente dell'Autorità Portuale esercita in via autonoma, la L. n.84/94 prevede altresì funzioni che il Presidente svolge in stretta collaborazione con il Comitato Portuale, e tra queste distingue le ipotesi in cui il Presidente deve ottenere l'approvazione del Comitato da quelle in cui invece è sufficiente che il Presidente dell'Autorità Portuale acquisisca il parere del Comitato, limitandosi la Legge n.84/94 a prevedere che il comitato sia "sentito".

Proseguendo in questa analisi inerente ai poteri del Presidente dell'Authority, la normativa prevede che l'organo di vertice debba *ottenere il parere favorevole* del Comitato Portuale per:

- 1) L'approvazione del Piano Operativo Triennale, art. 8.3 lettera b);
- 2) L'approvazione del Piano Regolatore Portuale, art.8.3 lettera c).
- 3) Le delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo e il trattamento del Segretario Generale, nonché il recepimento degli accordi contrattuali relative al personale della segreteria tecnico operativa, art. 8.3 lettera d).
- 4) Le delibere riguardanti le concessioni di cui all'art. 6.5 L. n.84/94, relative ai servizi di interesse economico generale ed alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni, art. 8.3 lettera e).
- 5) Il regolamento di contabilità, che deve essere inviato per definitive determinazioni al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- 6) L'eventuale costituzione o partecipazione a società che esercitano attività accessorie o strumentali, rispetto ai compiti istituzionali affidati alle Autorità Portuali, secondo quanto previsto dall'art.6.6, art. 9.3 lettera n-ter.

È invece sufficiente che il Comitato Portuale sia semplicemente “sentito” dal Presidente per:

- 1) L'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo, in cui si esercitano le attribuzioni previste dagli artt. 35-55 e 68 del codice della navigazione, art. 8.3 lettera h).
- 2) Il rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali ex art.16 L. 84/94;

- 3) L'assentimento di concessioni di aree demaniali ex art.18, che abbiano durata non superiore a quattro anni, art.8.3 lettera i).

Inoltre il Presidente dell'Autorità Portuale svolge altre funzioni, che non sono direttamente elencate dall'art.8 della L. n. 84/94, ma sono estrapolabili attraverso un'adeguata interpretazione della normativa di riferimento.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 18.4 per le iniziative di maggiore rilevanza, il Presidente dell'Autorità Portuale può concludere, previa delibera del Comitato Portuale, accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi dell'art.11 della Legge n.241/1990; tali accordi, al pari delle concessioni, possono comprendere anche la realizzazioni di opere infrastrutturali.

La Legge 27 febbraio 1998, n.30 ha, infine ulteriormente rafforzato il ruolo del Presidente dell'Autorità portuale, attribuendogli in via residuale tutte le competenze non espressamente attribuite ad altri organi, (art. 8.3 lettera n-bis). In virtù di tale norma, in tutti i casi in cui la Legge n.84/94 fa generico riferimento ad un'attività della Authority, senza ulteriori precisazioni, si deve ritenere che la suddetta attività sia riconducibile al novero delle funzioni attribuite dalla Legge al Presidente: emblematico in tal senso è l'art. 18.8, il quale, nel prevedere 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, non indica quale organo sia incaricato di svolgere tali funzioni. Grazie all'introduzione dell'art. 8.3 lettera n-bis) è possibile ricondurre l'esercizio delle suddette attività all'interno dei poteri del Presidente dell'Autorità portuale.

Infine, la centralità della figura del Presidente è ulteriormente confermata dal fatto che proprio all'organo di vertice la Legge n.84/1994 riserva l'esercizio di molti dei c.d. "atti di rilevanza esterna". Infatti il Presidente del Porto formula pareri e proposte al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in ordine ai provvedimenti: di classificazione dei porti, art. 4.4; di revisione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti, art. 4.6; di individuazione annuale delle opere di grande infrastrutturazione da realizzare nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale.

4.2 Il Comitato Portuale.

In aderenza con la nuova impostazione della normativa di riferimento, il Comitato portuale, unico organo collegiale della pubblica amministrazione preposta alla governance dei porti, ha una composizione tale da rispecchiare la natura ambivalente del porto e quindi la dimensione dello stesso inteso come infrastruttura pubblica soggetti a vincoli amministrativi territoriali, ma anche la sua dimensione "mercantilistica", ossia del porto inteso quale luogo in cui operano le imprese.

A tal fine, accanto al Presidente dell'Autorità Portuale, al quale è in sostanza attribuita una funzione di mediazione all'interno del Comitato portuale, si affiancano all'interno di tale organo anche altri rappresentanti di pubbliche amministrazioni quali: a) il comandante del porto, con funzione di vicepresidente, b) il dirigente dei servizi doganali in rappresentanza del Ministero delle Finanze, c) il dirigente del competente ufficio del genio civile in rappresentanza del

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d) il Presidente della Provincia, e) il Sindaco del Comune in cui è ubicato lo scalo, ovvero nel caso in cui la circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale comprenda più porti, i Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione stessa.

Al fine di rappresentare la componente delle imprese e quindi la dimensione commerciale del porto, siedono nel Comitato anche il Presidente della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali che operano nel porto (ossia armatori, industriali, imprenditori titolari di autorizzazioni ex art.16 e concessioni demaniali ex art.18, spedizionieri, agenti, raccomandatari marittimi, autotrasportatori operanti nell'ambito portuale), sei rappresentanti dei lavoratori ed infine anche un rappresentante delle imprese ferroviarie, operanti nei porti, nominato direttamente dal Presidente del Porto.

La Legge n.647/1996 ha aumentato il numero dei rappresentanti della componente imprenditoriale e lavorativa, al fine di consentire una maggiore rappresentatività degli interessi privati. Una parte della dottrina non ha esitato a criticare⁴¹ la presenza di un numero così elevato di componenti in seno a questo organo, in quanto rende in concreto più lento e complesso il suo funzionamento e quindi andandone a peggiorare l'efficienza. In questo senso non sono mancate delle proposte di revisione della normativa di riferimento volte a diminuire il numero dei membri del Comitato Portuale, al fine di renderne più snello e celere il funzionamento.

Presupposto fondamentale per il corretto funzionamento del Comitato Portuale è che i suoi membri, appartenenti alle varie categorie, possano esercitare le proprie

⁴¹ **S.M.CARBONE – F.MUNARI** in *“La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno”*.
Pag 55 e ss.

funzioni in autonomia e nell'interesse dell'Autorità Portuale. Pertanto si rende necessario che i componenti dell'organo non siano vincolati di nessun mandato imperativo in ordine al loro ufficio, ed inoltre in presenza di una situazione e/o di una delibera rispetto alla quale possano trovarsi in conflitto di interessi, si astengano dalla relativa discussione e votazione. Tuttavia questo dovere interno ed esterno di trasparenza non esclude la possibilità, anzi l'opportunità di svolgere adeguate consultazioni preventive da parte dei componenti del Comitato con rappresentanze imprenditoriali e sindacali; ovviamente i membri del Comitato impegnati in quest'azione di ricognizione consultiva devono sempre conservare, nello svolgimento del loro incarico, la dovuta riservatezza su alcuni documenti interni all'Autorità portuale.

In merito alle modalità di funzionamento del Comitato, la Legge n.84/94 prevede che esso debba riunirsi almeno una volta al mese, previa convocazione del Presidente e ogni volta che ne faccia espressa richiesta almeno un terzo dei componenti. Le sedute sono valide se sono presenti la metà più uno dei componenti in prima convocazione ed un terzo dei componenti in seconda convocazione. Le deliberazioni sono validamente assunte con il voto favorevole della metà più uno dei presenti (art.9.4). Al fine di disciplinare nel dettaglio lo svolgimento dei lavori, è prevista la possibilità per il Comitato stesso di adottare un proprio regolamento interno di funzionamento (art.9.4 ultima parte).

In questo organo rappresentativo delle istituzioni oltreché degli interessi degli operatori pubblici e privati che gravitano intorno al porto, il Comitato portuale è chiamato ad assumere decisioni sulle questioni più importanti che attengono alla gestione dello scalo.

In via generale, le funzioni attribuite dalla Legge n.84/1994 possono essere distinte in funzioni “programmatorie” da un lato e “tecnico-gestionali” dall’altro.

Rientrano tra le funzioni di programmazione affidate alla competenza del Comitato portuale:

- 1) L’approvazione del Piano Operativo Triennale, relativo alle strategie di sviluppo delle attività portuali, approvazione che deve avvenire necessariamente entro 90 giorni dall’insediamento del Comitato.
- 2) L’adozione del Piano Regolatore Portuale, ossia l’atto che definisce ambito ed assetto complessivo del porto (ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all’attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie) e l’individuazione delle caratteristiche e della destinazione funzionale delle aree interessate (art.5.3).
- 3) L’approvazione della Relazione annuale sull’attività promozionale, organizzativa ed operativa dello scalo, oltreché sull’amministrazione dei beni del demanio marittimo compresi nella circoscrizione territoriale dell’Autorità portuale.
- 4) L’approvazione del bilancio preventivo, il quale deve essere necessariamente in pareggio o in avanzo, le note di variazione ed il conto consuntivo.

Per quanto riguarda invece le funzioni tecnico gestionali, il Comitato portuale è chiamato a svolgere le seguenti funzioni:

- 1) Delibera su proposta del Presidente sulle concessioni dei servizi di interesse generale.
- 2) Esprime un parere sull’amministrazione delle aree demaniali.

- 3) Delibera su proposta del Presidente sulle autorizzazioni all'esercizio delle operazioni portuali da parte delle 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 aree e banchine di durata superiore a quattro anni, determinando l'ammontare dei relativi canoni.
- 4) Nomina su proposta del Presidente, il Segretario Generale, il quale può tuttavia rimuovere in ogni momento con delibera sempre su proposta del Presidente.

Pertanto da questo esame della normativa di riferimento si può affermare che in sostanza il legislatore ha voluto attribuire al Comitato portuale competenze essenzialmente di carattere deliberativo e consultivo. Con specifico riferimento alle modalità di esercizio del potere deliberativo del Comitato portuale, l'art.9.5 prevede che le delibere adottate con parere favorevole delle amministrazioni pubbliche debbano tenere conto di intese, concerti e pareri che queste ultime sono competenti ad adottare in ossequio alle leggi vigenti. Quindi quest'ultima norma opera un rinvio implicito alla procedura prevista dall'art.14 della Legge n.241/1990, che prevede per il responsabile del procedimento di indire apposita conferenza di servizi, quando l'amministrazione procedente abbia intenzione di acquisire intese, concerti, nulla osta ed assensi.

In tale caso, le determinazioni concordate da tutte le amministrazioni intervenute tengono luogo degli atti predetti.

4.3 Il Segretario Generale e la Segreteria tecnico operativa.

Dalle considerazioni appena svolte risulta come il funzionamento dell'Autorità portuale e conseguentemente l'efficienza e lo sviluppo dello scalo portuale dipendono sostanzialmente dall'attività del Presidente e del Comitato portuale i quali costituiscono gli organi cui sono conferite le funzioni operative.

Accanto al Presidente ed al Comitato portuale, la legislazione di riferimento annovera tra gli altri organi dell'Autorità portuale anche il Segretario generale, il quale è chiamato a svolgere funzioni di carattere amministrativo ed in particolare si occupa di curare i rapporti con le amministrazioni dei vari livelli di governo dell'ordinamento giuridico statale (art.10 lettera d).

Quindi si tratta di una funzione di coordinamento tra l'Autorità portuale e le amministrazioni interessate, funzione divenuta di estrema rilevanza a seguito delle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione. Inoltre il Segretario generale si occupa della tenuta dei registri dell'amministrazione all'interno dei quali sono indicati i nominativi dei lavoratori portuali, secondo quanto previsto dall'art.24.2 della Legge n.84/94.

Il Segretario generale è nominato dal Comitato portuale su proposta del Presidente del porto *“tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore disciplinato dalla presente legge”* ed è assunto con contratto di diritto privato, il quale ha una durata quadriennale e può essere rinnovato una sola volta.

Su proposta del Presidente e dopo previa delibera del Comitato portuale, il Segretario generale può in qualsiasi momento essere rimosso dal suo incarico (art.10.3); infatti il rapporto che lo lega alla Presidenza ha natura prettamente fiduciaria. Questo ovviamente significa che anche in assenza di specifiche

contestazioni circa lo svolgimento dell'incarico assegnato al Segretario, il semplice venire meno del rapporto di fiducia consente agli altri organi di sfiduciarlo e deciderne la rimozione.

Su questo punto è intervenuta anche la giurisprudenza amministrativa (), la quale ha precisato che il Segretario generale svolge un incarico “*dirigenziale di tipo essenzialmente fiduciario*” e in conseguenza di ciò egli è revocabile anche senza la necessità di specifiche contestazioni di addebiti ed anche in presenza di buoni risultati gestionali, a causa della cessazione, per qualunque ragione della fiducia sulla sua persona, con l'unica garanzia che la revoca proposta dal Presidente deve essere successivamente ratificata dal Comitato portuale.

Una particolare problematica si è palesata a causa della duplice circostanza della durata quadriennale del contratto di lavoro del Segretario e della necessaria presenza della fiducia presidenziale in ordine alla sua figura; la questione nello specifico riguarda la fattispecie in cui la scadenza del mandato presidenziale non coincida con la scadenza del contratto del Segretario generale. La lettera della disciplina contenuta nella normativa di riferimento non consente di ritenere che le due cariche debbano essere accoppiate, né che le sorti del rapporto organico tra Presidente ed Autorità portuale debbano provocare conseguenze su quello relativo al Segretario generale. Peraltro, vista la natura fiduciaria del rapporto, deve ritenersi legittimo che il Presidente neoeletto possa in ogni caso, chiedere la rimozione dall'incarico del Segretario generale anche anticipo rispetto alla naturale scadenza del relativo rapporto, onde poter esercitare la sua prerogativa di nomina. In questo senso sembra essersi sviluppata, in questi venti anni di vigenza della Legge 28 gennaio 1994, n.84 ,una prassi applicativa.

Per lo svolgimento delle innumerevoli funzioni ad esso assegnate, il Segretario generale si avvale dell'ausilio della Segreteria tecnico-operativa. La disciplina contenuta nella Legge n.84/94 relativamente al ruolo di questo organo ed alla sua composizione è molto scarna, limitandosi ad affermare che in sede di prima applicazione, deve essere utilizzato il personale che componeva gli organici delle precedenti amministrazioni degli scali. In particolare, per quanto concerne il numero ed i requisiti che tale personale deve possedere, il legislatore ha previsto che essi siano determinati in relazione alle specifiche esigenze di ciascuno scalo. Questa disposizione che in prima analisi potrebbe apparire ragionevole è stata in verità male interpretata, aprendo la strada ad un infoltimento ingiustificato degli organici delle Autorità portuali e alla creazioni di posti di lavoro, laddove esigenze effettive mancavano.

Infine la L. n.84/94 non individua nemmeno a quali organi della Port Authority sia affidato il compito di determinare in concreto la composizione dell'organico della Segreteria. In realtà secondo quanto risulta dall'art.12 – in combinato disposto con l'art.8.3-ter – e in assenza di ulteriori precisazioni relativamente alle rispettive funzioni, tale ufficio spetta al Presidente dell'Autorità Portuale ed al Comitato. In linea con questa interpretazione, la delibera con la quale il Presidente e il Comitato portuale determinano l'organico della Segreteria è sottoposta al controllo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella sua veste di autorità di vigilanza; tale delibera diviene esecutiva se il Ministero non interviene nel termine di 45 giorni dal suo ricevimento.

Non è secondario osservare che sia il rapporto di lavoro del Segretario generale, sia quello del personale che fa parte della Segreteria tecnico-operativa della Port

Authority, sono disciplinati da contratti di diritto privato, sottoposti alla normativa del codice civile e dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art.10.6 della L.n.84/94). In particolare, tali contratti sono stipulati per la parte datoriale dall'associazione rappresentativa delle Autorità portuali (Assoporti) e per la parte sindacale dalle associazioni maggiormente rappresentative del personale delle Autorità Portuali.

La qualificazione del rapporto di lavoro del Segretario in termini di rapporto di diritto privato ha contribuito ad alimentare il dibattito circa la possibilità di qualificare in termini di ente pubblico economico l'Autorità portuale, sottoponendola in tale modo al regime tributario previsto per le imprese.

4.4 Il Collegio dei Revisori dei conti dell'Autorità portuale.

I profili di gestione economica di questa particolare pubblica amministrazione hanno imposto al legislatore di inserire all'interno dell'apparato dell'ente preposto alla governance del porto un apposito ufficio, con la precisa funzione di controllo della contabilità: il collegio dei revisori dei conti dell'Autorità portuale.

Si tratta di un organo dalla natura prettamente tecnica, composto da tre membri effettivi e tre supplenti, nominati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione nell'ambito degli iscritti all'albo dei revisori ufficiali dei conti.

Il Collegio resta in carica per quattro anni, anche se la normativa non specifica se i membri di tale organo possano essere nominati più di una volta.

La funzione principale del collegio è quella di esercitare una generica attività di controllo in ordine alla legittimità degli atti emanati dall'amministrazione di cui

fanno parte e di svolgere anche un controllo sulla regolare tenuta dei libri contabili e sulla correttezza delle registrazioni di cassa.

A tal fine il Collegio dei revisori dei conti assiste con almeno uno dei suoi membri alle riunioni del Comitato portuale e redige un conto consuntivo, riferendo periodicamente al Ministero circa lo stato della situazione economica dell'Autorità portuale.

4.5 Le Commissioni Consultive interne e la Commissione Consultiva Centrale.

Completano il quadro istituzionale le Commissioni consultive istituite in ogni singolo porto e la Commissione. A rigore, tali commissioni non rientrano nel novero degli organi dell'Autorità portuale, ai sensi dell'art.7 della Legge n.84/1994, tuttavia svolgono un'importante funzione sulle questioni attinenti alla gestione del porto.

In particolare, le Commissioni consultive, previste all'interno di ogni singolo scalo, sono presiedute dal Presidente dell'Autorità portuale ed hanno una composizione che rispecchia, da un lato gli interessi dei lavoratori delle principali imprese che operano nel porto dell'Autorità portuale medesima e, dall'altro gli interessi degli imprenditori. Infatti questi organi misti sono composti da cinque rappresentanti dei lavoratori delle imprese portuali, da sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali e da un rappresentante dei dipendenti dell'Autorità portuale e dell'organizzazione portuale. La principale funzione di tali Commissioni è quella di svolgere compiti di natura consultiva riguardo a questioni attinenti al rilascio, alla sospensione o alla revoca delle autorizzazioni

all'esercizio delle operazioni portuali o alle concessioni delle aree demaniali interne all'ambito portuale; ma non solo le Commissioni possono essere consultate anche in materie inerenti a: l'organizzazione del lavoro nel porto, agli organici delle imprese, all'avviamento della manodopera ed alla formazione professionale dei lavoratori. Tuttavia se si tiene conto che i pareri emanati da questi organi non sono vincolanti, il loro ruolo ne esce molto ridimensionato.

Un'ipotesi specifica di esercizio della funzione consultiva da parte della commissione locale è prevista dall'art.16.7, nel caso in cui l'Autorità portuale debba determinare il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate per l'esercizio delle attività portuali *“in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando comunque, il massimo della concorrenza nel settore”*.

Invece la Commissione centrale esercita funzioni consultive su materie specifiche, ossia attinenti all'organizzazione portuale, alla sicurezza ed all'igiene del lavoro in favore delle Autorità portuali e delle Autorità marittime, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e delle Commissioni consultive presenti all'interno di ciascun porto. Fanno parte della Commissione consultiva centrale il direttore generale del lavoro marittimo e portuale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in qualità di Presidente, tre rappresentanti delle Regioni designati dalla Conferenza Stato-Regioni e Province Autonome, sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali e sei rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, unitamente ad un dirigente del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un ufficiale superiore del Comando generale delle Capitanerie di porto, un dirigente del Ministero del lavoro e della previdenza

sociale, un dirigente del Ministero della Sanità ed infine il Presidente dell'Associazione dei Porti italiani.

4.6 Trattazione generale sulle funzioni dell'Autorità portuale.

Se la struttura dell'Autorità portuale non si discosta significativamente da quelle delle precedenti organizzazioni portuali, nell'assegnazione delle funzioni risiede invece il tratto caratteristico delle nuove Port Authorities. Come già precedentemente si è accennato, secondo l'impostazione della L. n.84/1994 il compito fondamentale dell'Autorità portuale è quello di controllare e regolare l'esercizio delle attività economiche finalizzate alla produzione dei servizi portuali, favorendo la regolare e proficua utilizzazione delle risorse che compongono il porto ed esercitando una vera e propria attività di promozione del relativo scalo, mentre invece ad essa è precluso dal legislatore in modo radicale l'esercizio delle operazioni portuali.

All'amministrazione preposta alla gestione dei porti italiani è quindi assegnato il compito di perseguire l'interesse pubblico allo sviluppo dei traffici e dell'occupazione. In quest'ottica, l'art.6.1 della L. n. 84/1994 affida alle Autorità portuali tre diverse categorie di funzioni: a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in ordine alla sicurezza rispetto ai rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro; b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il

Ministero dei lavori pubblici in cui deve essere previsto l'utilizzazione di fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione dell'amministrazione stessa; 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, i quali vengono individuati con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per comprendere in modo più semplice e corretto le funzioni demandate alle Autorità portuali è necessaria una lettura sistematica della normativa di riferimento. Nonostante l'oggetto di questo elaborato sia principalmente l'attività di programmazione ed in particolare il Piano Regolatore Portuale, non risulta inutile al fine di una comprensione generale della materia illustrare tutte le attività che vengono svolte dall'ente deputato alla governance dello scalo.

4.7 Funzione di promozione.

Per quanto l'art. 6 comma 1, lettera a) affidi all'Autorità portuale compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali di cui all'art.16, comma 1 e delle attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, non pare dubitabile che ad essa sia riservato più in generale un compito di promozione dello scalo.

Tuttavia non si può tralasciare che la promozione delle operazioni portuali non può essere disgiunta da quella relativa al traffico, e quindi alla valorizzazione del ruolo che il porto in questo quadro può rivestire. Tale considerazione è confermata dalla normativa di riferimento attraverso la previsione dell'art.6, comma 6 della L. n. 84/1994.

Con esso mentre viene inibito alle Autorità l'esercizio (sia in via diretta che per tramite di partecipazioni societarie) di operazioni portuali e delle connesse attività imprenditoriali, viene per contro espressamente stabilito che le stesse "*possono costituire o 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*".

L'operato collegamento delle finalità di promozione dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti di trasporto ai compiti istituzionali delle Autorità portuali, consente di ritenere che le medesime siano abilitate a svolgere tale attività anche direttamente.

L'importanza di perseguire tali obiettivi trova conferma nell'art.6 comma 1, lettera a) della normativa di riferimento, il quale include tra le funzioni proprie di tali soggetti la promozione delle operazioni portuali, nonché delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti.

Secondo le indicazioni contenute nella Legge 84/94 nel perseguimento dei compiti promozionali le Autorità portuali debbono essere assistite da società costituite secondo la disciplina dell'art.6, comma 6, aventi quale precipuo scopo lo svolgimento di attività accessorie e strumentali al fine di *favorire la promozione del porto*.

Tali società soggette esclusivamente alla disciplina del diritto privato, possono esercitare con maggiore autonomia ed efficienza quel marketing spesso richiedente attività di rappresentanza molto onerose e complesse; per questo

l'utilizzo del modello societario per lo svolgimento di tali attività risulta essere più funzionale all'adempimento delle disposizioni di legge.

Inoltre a tali società possono anche partecipare imprenditori privati direttamente interessati all'acquisizione di nuovi traffici, questo tipo di partecipazione ovviamente risulta molto utile per quanto concerne l'incremento delle risorse societarie.

Questa importante facoltà partecipativa dei privati (di particolare rilievo, in quanto proprio gli operatori portuali e soprattutto i terminalisti, mantengono rapporti con i mercati esteri) dovrebbe essere assicurata anche dall'azione delle Camere di commercio, a cui dalla Legge 29 dicembre 1993, n.580 sono affidate funzioni di *“supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese”*.

Per quanto riguarda il profilo operativo che segue il momento organizzativo, vengono individuate diverse modalità di marketing, differenziate a seconda dei diversi soggetti dei quali si intende influenzare le decisioni volte alla scelta dello scalo di cui avvalersi.

In proposito vengono usualmente indicate quattro categorie di soggetti verso i quali indirizzare attività di tipo promozionale: clienti attuali e potenziali, collettività territoriali, istituzioni ed operatori logistici.⁴² Una volta individuati tali soggetti, si prevede che le azioni di promozione possono riguardare complessivamente tutti i *“target group”* attraverso un marketing dello scalo indifferenziato, ovvero specifiche tipologie per ogni destinatario, attraverso un marketing differenziato. In particolare le azioni di marketing rivolte ai clienti attuali e potenziali, dovrebbero mirare a veicolare le informazioni sulle

⁴² La classificazione e la differenziazione dei vari soggetti verso cui deve essere rivolta l'attività di promozione delle Autorità portuali è descritta da **M.Maresca** in *“La governance dei sistemi portuali”*.

infrastrutture e sovrastrutture presenti nel porto, sui collegamenti esistenti, sull'apprestamento di sistemi informatici e telematici utili in via bidirezionale per lo sbarco ed imbarco in relazione agli esistenti servizi portuali ed a quelli tecnico-nautici ed ausiliari.

Per quanto concerne i rapporti con la collettività territoriale e con le istituzioni, obiettivo fondamentale per permettere l'efficienza della funzione di programmazione ed in particolare la difficoltosa integrazione tra porto e territorio, dovrebbero essere poste in essere azioni intese alla generale condivisione del rilievo del porto nell'interesse comune.

Infatti l'attività intesa alla creazione di un consenso generalizzato in sede locale riguardo all'importanza del bene porto rivesta un rilievo centrale, anche in considerazione del ruolo determinante che Comuni e Regioni⁴³, hanno all'interno dei procedimenti di pianificazione come il Piano regolatore portuale, i quali costituiscono gli indispensabili strumenti di cui si serve l'Autorità portuale per espletare le sue funzioni di regolazione e programmazione.

Riguardo a ciò è evidente come differente si presenti la situazione dei Comuni nel cui territorio è stato da poco insediato uno scalo portuale rispetto a quella dei porti di più antica fondazione, nei quali le infrastrutture portuali sono molto risalenti. Nel primo caso si tratta di scali con tipica vocazione alla movimentazione dei traffici container, quando non addirittura al loro solo trasbordo, ovvero i porti dediti al c.d. transshipment.

Tuttavia la maggior parte dei porti italiani appartiene alla seconda tipologia e in essi la situazione muta sensibilmente. Infatti in questo caso la città è sorta intorno

⁴³ I complessi aspetti connessi al consenso delle comunità locali all'espletamento ed allo sviluppo delle operazioni portuali sono oggetto di approfondite riflessioni da parte di **G.FALZEA** in *"Porti e funzione portuale"*, pag.199 ss e di **M.MARESCA** in *"La governance dei sistemi portuali"*.

al porto ed il suo assetto si è naturalmente sviluppato in ragione delle funzioni che in esso si sono succedute, con l'effetto di ampliarne o di mutarne la struttura (si tratterà ampiamente del caso del Porto Antico di Genova, delle problematiche inerenti al traffico commerciale ed alle difficoltà di conciliare lo sviluppo dei traffici con le esigenze di sicurezza, salute e tranquillità della cittadinanza).

In questi scali "cittadini" la posizione delle amministrazioni comunali riguardo all'assetto portuale, si differenzia a seconda dell'importanza che viene tributata in sede locale al bene porto.

È evidente che le politiche promozionali attuate dall'Autorità portuale presentino un prevalente carattere socio-economico, venendo in rilievo tanto le tradizioni quanto le prospettive di sviluppo futuro della comunità locale. In questi casi in cui l'ambito portuale ha un'interazione molto ravvicinata con il tessuto cittadino, le decisioni armoniche di sviluppo delle infrastrutture sono molto complesse.

Su queste già complesse problematiche si va sommando il profondo mutamento dei traffici via mare intervenuto negli ultimi decenni e la conseguente crisi dei c.d. "*porto emporio*".

Infatti la fine dei traffici marittimi basati sul trasporto di merci varie ed il progressivo affermarsi dei traffici unitizzati hanno in moltissimi casi determinato il venir meno di un diffuso interesse di ampi settori della collettività cittadina nei confronti del porto. Nei c.d. "*porto emporio*" i superati sistemi di trasporto avevano dato luogo al consolidarsi di un crescente indotto a livello locale, collegato ad attività commerciali ed artigianali, a loro volta legate alla permanenza e lavorazione "in loco" di molte tra le merci soggette a sbarco o imbarco.

Per contro le attuali modalità di trasporto, le quali implicano che le attività commerciali vengano usualmente svolte negli interporti o comunque in aree ben distanti dallo scalo marittimo, pur offrendo ancora possibilità di impiego ad una parte della comunità locale, non solo rendono indifferente alla maggioranza la presenza del “*bene porto*”, ma al contrario generano un conflitto con gli interessi economici di quest’ultimo e soprattutto con le esigenze di qualità della vita; si pensi in proposito al livello di incidenza sulla mobilità urbana determinato dal costante transito di mezzi pesanti adibiti al trasporto di container, che può dar spesso luogo a gravi fenomeni di congestione delle strade. Si comprende da questa breve descrizione della situazione come l’attività di promozione svolta dall’Autorità portuale debba conciliare esigenze di crescita dei traffici, ma anche sostenibilità dell’installazione portuale rispetto alla comunità cittadina circostante.

Un altro aspetto del rapporto fra gli scali marittimi di più risalente costituzione e il tessuto cittadino ad essi circostante è il mutamento della natura che è intervenuta anche nel traffico passeggeri. Anche in questo settore negli ultimi cinquanta anni si è registrato un mutamento sostanziale nella natura delle persone trasportate; mentre fino alla fine degli anni ’50 i passeggeri erano per lo più emigranti, appartenenti a classi sociali disagiate, al giorno d’oggi il traffico di questo comparto è per lo più rivolto a persone che utilizzano le navi per recarsi in vacanza, siano esse navi da crociera o traghetti per il collegamento a breve distanza. Il traffico crocieristico offre notevoli opportunità di crescita e di arricchimento per il tessuto cittadino circostante allo scalo che ospita questo tipo di traffici; al contrario i traffici generati dai trasporti marittimi a breve distanza generano non poche difficoltà al tessuto urbano dal punto di vista della viabilità.

Pertanto in generale l'attività promozionale risulta condizionata in modo assai marcato dal necessario temperamento di due esigenze contrapposte. Da un lato, per molte realtà cittadine sede di Autorità portuale il porto rappresenta sempre (pur sviluppando attività e producendo benefici più limitati rispetto al passato) una fondamentale risorsa economica, anche nella prospettiva di insediamenti direzionali dell'intera filiera logistica. Né in ogni caso possono essere trascurati gli interessi dell'intera collettività nazionale all'incremento del traffico mercantile marittimo, seppur circoscritto ai trasporti di merci a mezzo *container* e quindi inidoneo ad offrire un immediato beneficio locale.

Dall'altro lato non possono essere ignorati i ricordati effetti negativi che le attività portuali determinano nelle aree urbane, specie in quelle poste in prossimità di quelle incluse nell'ambito dello scalo, non più compensati in egual misura rispetto ad un passato nel quale i porti assolvevano anche ad una funzione di emporio locale. Per concludere queste riflessioni sull'attività promozionale svolta dalle Autorità portuali è necessario interessarsi del rapporto con gli operatori logistici. Rispetto a queste imprese la suddetta attività promozionale dovrà essere volta a sviluppare un crescente interesse nei confronti del porto, nel quadro di un sistema logistico integrato.

In particolare le Port Authority preposte alla guida di uno scalo che si occupa di traffico *container* a destinazione finale (gateway), dovranno aver le risorse umane e materiali per fare promozione nei mercati di destinazione dei loro traffici, in modo da incrementare i volumi e contendere quote di mercato ai concorrenti stranieri. Non di meno la promozione dello scalo deve essere rivolta anche

all'incremento del non trascurabile settore del traffico ro-ro ed in particolare alla sua applicazione in funzione delle c.d. "autostrade del mare".⁴⁴

È necessario ricordare come, in assenza di piani relativi allo sviluppo dei sistemi portuali, l'attività promozionale debba essere svolta in un regime di leale collaborazione con tutti gli altri enti preposti alla governance degli altri scali, al fine di evitare fenomeni lesivi della concorrenza, anche se si deve riconoscere la assoluta liceità della concorrenza fra i vari porti.

Ovviamente la fase di promozione dello scalo marittimo è strettamente connessa all'attività di programmazione e quindi la redazione, la diffusione e la pubblicazione del Piano operativo triennale e del Piano regolatore portuale assolvono anche a tale scopo.

4.8 Funzione di programmazione. Il Piano operativo triennale ed il Piano regolatore portuale.

La funzione di programmazione⁴⁵ svolta dall'Autorità portuale è di centrale rilevanza per la vita del porto e costituisce l'oggetto principale di questa trattazione. Si è volutamente lasciata per ultima al fine di chiarire tutti gli aspetti connessi ad essa.

⁴⁴ La definizione normativa di "autostrade del mare" si rinviene nell'art.12-bis della Decisione del Parlamento e del Consiglio Europeo 23 luglio 1996, n.1692/96 CE, recante gli orientamenti comunitari sullo sviluppo della rete trans europea dei trasporti.

⁴⁵ Nella letteratura giuridica italiana il contributo più chiaro ed esauriente alla definizione di programmazione è stato elaborato dall'insigne giurista **M.S.GIANNINI** in "Enc.Dir,Vol.XXXIII", Milano 1983.

Il primo degli strumenti di programmazione che incide sulla precedentemente esaminata attività di promozione è rappresentato dal Piano operativo triennale di cui all'art.9, comma 3, lett a) della Legge 28 gennaio 1994, n. 84.

Questo, soggetto a revisione annuale, concerne le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati. Quindi il Piano operativo triennale è dotato di una duplice natura: preparatoria e attuativa.

Infatti una programmazione limitata nel tempo dovrebbe inserirsi in un'altra di più ampio respiro, quale è quella che caratterizza le scelte operate dai Piani regolatori portuali.

L'art. 9 della normativa di riferimento prevede che il Piano operativo triennale debba essere approvato dal Comitato portuale entro novanta giorni dal suo insediamento. Tale termine ha evidente natura perentoria, in quanto il Ministro dei Trasporti – in forza dell'art.7, comma 3, lett a) – dispone la revoca del mandato presidenziale e lo scioglimento del Comitato portuale qualora l'approvazione del Piano operativo triennale non intervenga decorsi ulteriori trenta giorni dal termine trimestrale sopra citato. La *ratio* di questa previsione caratterizzata da una tempistica molto stringente è da ricercarsi nella circostanza che il legislatore con essa ha voluto segnare in tempi certi il passaggio dalle precedenti organizzazioni portuali caratterizzate da una prospettiva imprenditoriale alle nuove Autorità portuali, svolgenti unicamente funzioni di programmazione e regolazione.

Pertanto si può legittimamente sostenere che a regime (e quindi successivamente all'approvazione del Piano regolatore portuale), il Piano operativo triennale si

atteggi a strumento di attuazione delle previsioni di pianificazione e prima della loro approvazione, possiede invece natura preparatoria e propulsiva.

Il Piano operativo triennale è distinto in due parti: una parte di esso è inerente alle strategie di sviluppo delle attività portuali e dall'altro, riguarda gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati. La parte che concerne le strategie di sviluppo può riguardare sia compiti di natura promozionale sia la realizzazione delle infrastrutture necessarie per il potenziamento della capacità ricettiva degli scali, anche in relazione all'eventuale incremento dei traffici conseguente all'espletata attività promozionale.

È necessario sottolineare, che il Piano operativo triennale assume una maggiore rilevanza quando il Piano regolatore portuale non sia ancora stato predisposto, in quanto in tal caso esso rappresenta l'unico strumento programmatico ed ha la forza di influenzare le previsioni del futuro strumento di pianificazione. Tuttavia bisogna sempre ricordare che sia nelle ipotesi in cui le infrastrutture siano necessarie perché gli obiettivi di sviluppo delle attività portuali possano essere effettivamente raggiunti, sia nel caso in cui manchino le risorse per il loro finanziamento, la competenza programmatica è esercitata di fatto in modo limitato dall'Autorità portuale, rientrando in misura maggiore in quella delle istituzioni dello Stato.

Infatti, ai sensi dell'art.6, comma 8, della Legge n.84/1994, spetta allo Stato l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di seconda categoria, classi prima e seconda, e quindi in tutti quelli in cui è istituita un'Autorità portuale. Il successivo comma dell'art.6 della L. n. 84/1994 considera a sua volta, quali opere di grande infrastrutturazione: *“le costruzioni di canali*

marittimi, di dighe foranee e di difesa, di bacini, di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali”.

Questa elencazione sembra escludere dagli interventi infrastrutturali solo quelli di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale, i quali rientrano nella competenza delle Autorità portuali, previa stipula di una convenzione con il Ministero delle infrastrutture “*che preveda l'utilizzazione di fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima amministrazione”.*

Dal momento che un effettivo sviluppo delle attività portuali attraverso il preventivo incremento di traffico non può essere limitato ad interventi meramente manutentivi, in definitiva la programmazione dello sviluppo portuale è di fatto fortemente condizionata dal Ministero dei trasporti, che basandosi sulle proposte contenute nel Piano operativo triennale individua anno per anno le opere da realizzarsi.

La competenza dello Stato, ribadita dall'art.104, lettera s) del D.lgs 31 marzo 1998, n.112 sembra permanere anche dopo la revisione costituzionale operata dalla legge costituzionale n.3/2001.

Sicuramente non si può dubitare della sussistenza di tale attribuzione riguardo alle opere inserite nel programma delle infrastrutture e degli insediamenti strategici di preminente interesse nazionale, di cui alla Legge 21 dicembre 2001, n.443 ed ai successivi decreti legislativi attuativi 20 agosto 2002, n.190 e 17 agosto 2005 n.189 in ordine ai quali si è espressa la Corte Costituzionale con sentenza 1° ottobre 2003, n.303, valorizzando i principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Tali principi sono alla base dell'attribuzione ministeriale inerente alla programmazione delle opere di grande infrastrutturazione da eseguirsi nei porti di seconda categoria, appartenenti alle prime due classi, quand'anche non risultino incluse nei piani della c.d. "*legge obiettivo*", e questo a prescindere dalla loro connessione con infrastrutture di interesse nazionale.

Infatti il preminente interesse statale in materia di logistica e di infrastrutture è idoneo a legittimare la competenza dello Stato centrale, in quanto anche in tale ipotesi questa risulta giustificata dai ricordati principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

È pacifico che questa prospettiva comporti che l'attività di programmazione prevista dall'art.5, comma 10 della L. n. 84/1994 debba essere espletata con le modalità discendenti dal nuovo assetto costituzionale, così come vengono individuate dalla sentenza n.303/2003 della Consulta.

A diversa conclusione si può giungere invece per quanto concerne le infrastrutture che le Autorità portuali possono realizzare con le risorse disponibili nella loro casse, nonché con quelle messe a disposizione dei privati concessionari delle aree demaniali o con l'intervento delle Regioni. Tuttavia è doveroso sottolineare che le infrastrutture realizzabili senza il contributo finanziario dello Stato centrale non sono numerose. Infatti secondo molte analisi le risorse finanziarie delle Autorità portuali, (costituite ai sensi dell'art.13 della L. n.84/1994, costituite dai canoni di concessione delle aree demaniali, nonché dai proventi delle autorizzazioni all'espletamento delle operazioni portuali e da tutte le entrate di altra natura definite dalla legge "*entrate diverse*"), sarebbero inferiori a quelle che erano a disposizione delle precedenti organizzazioni portuali.

Sempre secondo questo orientamento non sarebbe sufficiente a sopperire alle carenze finanziarie delle Autorità portuali neanche la possibilità di reperire fondi inasprando le tariffe dei canoni concessori, prevista dall'art.5, comma 8 nella prospettiva di finanziare opere direttamente eseguite dall'Autorità portuale.

In definitiva, le entrate proprie delle Autorità portuali sembrano unicamente indirizzate a coprire i costi di realizzazione delle sole opere portuali non rientranti nella categoria delle grandi infrastrutture ed anche degli interventi di manutenzione di cui all'art.6, comma 1, lettera b) della Legge n.84/1994.

Inoltre la stessa normativa obbliga le Autorità portuali a ripianare, con proprie risorse, eventuali disavanzi, indebitamenti ed accantonamenti per trattamenti di fine rapporto e prevede anche che tali obblighi rivestano carattere inderogabile, giacché il loro inadempimento conduce alle medesime conseguenze previste dal legislatore per la mancata approvazione del Piano operativo triennale nei termini perentori di legge. Le complesse problematiche connesse al finanziamento delle Port Authority sono state enfatizzate da una nutrita dottrina e sono state oggetto di un marginale dibattito all'interno degli organi legislativi.

In ogni caso, maggiori introiti sono stati attribuiti alle Regioni per assolvere le funzioni derivanti dalla competenza concorrente in materia portuale, dopo l'approvazione della Legge 24 dicembre 2007, n.244; in particolare all'art.1, commi 247 e 249 hanno predisposto l'attribuzione di tali risorse provenienti dalle riscossioni dell'imposta sul valore aggiunto e sulle accise relative alle operazioni nei porti e negli interporti.

Inoltre l'introduzione del c.d. "*extra gettito*" ha definitivamente chiarito come l'attribuzione di tali introiti tributari in favore delle Regioni sia destinata non solo

alle opere portuali, ma in generale al potenziamento della rete infrastrutturale, con priorità per i collegamenti tra i porti e la viabilità stradale e ferroviaria di connessione.

Il chiarimento legislativo segue l'indirizzo già espresso dalla Corte Costituzionale con sentenza n.317/1994, con la quale la Consulta ha affermato che gli interventi finanziari della Regione previsti dall'art.5, comma 8 della Legge n.84/1994: *“sono rimessi alla discrezionalità regionale ed hanno carattere facoltativo, da realizzarsi in concorso con lo Stato o in sua sostituzione, alla stregua di valutazioni dell'ente territoriale, che ne amplino la possibilità di intervento in base a sue autonome scelte”*.

Pertanto il c.d. *“extra gettito”*, pur essendo rivolto al potenziamento delle attività connesse alla portualità, non deve essere necessariamente destinato all'implementazione delle risorse finanziarie delle Autorità portuali.

Un'altra complessa questione riguarda la realizzazione di infrastrutture portuali eseguite dai privati a seguito di concessioni o di accordi sostitutivi. In proposito è necessario sottolineare che per le iniziative di maggiore in forza dell'art.4 il Presidente dell'Autorità portuale, sentito il Comitato, possa concludere accordi sostitutivi della concessione demaniale in applicazione dell'art.11 della Legge 7 agosto 1990, n.241.

Inoltre il comma 5 dell'art.4 della L.84/1994 prevede che le concessioni o gli accordi sostitutivi di esse, possano comprendere anche la realizzazione di opere infrastrutturali. Pertanto quando l'affidamento a privati di aree demaniali, comporti anche l'esecuzione di opere infrastrutturali è agevole ricorrere prevalentemente all'istituto degli accordi sostitutivi ex art.11 della Legge

n.241/1990, i quali (dopo la fase di natura amministrativa assicurata da forme pubblicitarie circa la volontà di pervenire ad accordi sostitutivi della concessione) vengono regolati da norme di diritto privato. In questo modo l'onere finanziario per la realizzazione può essere addossato sui privati imprenditori, che possono così contribuire all'incremento delle infrastrutture portuali in modo assai significativo rispetto alle modalità previste dall'art.5, comma 8 della Legge sui porti, la quale invece prevede per il raggiungimento di tale scopo l'odioso inasprimento dei canoni demaniali.

In ogni caso la disciplina privatistica relativa agli accordi sostitutivi non può sfuggire al perseguimento degli obiettivi prefissati nel programma operativo presentato dai richiedenti, il quale a sua volta si deve necessariamente inscrivere nel più ampio disegno di sviluppo economico del porto.

4.9 Funzione di Regolazione.

Dopo l'intervento sanzionatorio delle istituzioni comunitarie e la successiva riforma dei porti attuata dalla Legge 28 gennaio 1994, n.84, è stato precluso alle Autorità portuali la possibilità di esercitare direttamente le operazioni portuali.

Il primo compito affidato alle Autorità portuali dall'art.6, comma 1, lett. A della L.n.84/1994 è quello di *“indirizzo, coordinamento, programmazione e controllo delle operazioni portuali”*.

L'assolvimento di questa primaria funzione esercita un'incidenza immediata e diretta sugli obiettivi che le Autorità portuali devono porsi in sede di programmazione e pianificazione. L'attività promozionale rispetto ai traffici e le attività connesse al mantenimento e all'ammodernamento delle in

infrastrutture per il compimento delle operazioni portuali, risulterebbero inutili nel caso in cui non vi fosse un'attività volta a regolare lo svolgimento di queste ultime.⁴⁶

Dunque la regolazione diviene componente fondamentale dell'interesse primario delle Autorità portuali, assumendo una posizione che appare prevalente su ogni altra attività che essa svolge. Infatti con il progressivo affermarsi dei principi comunitari volti ad assicurare condizioni di libera concorrenza, i compiti delle amministrazioni pubbliche chiamate a gestire gli scali marittimi hanno assunto una prospettiva di regolamentazione delle attività imprenditoriali svolte dai privati, essendo cessato il ruolo di operatori diretti svolto dalle precedenti organizzazioni portuali. Pertanto non è errato quanto viene sostenuto da autorevole dottrina⁴⁷, sostanzialmente in accordo con quasi tutte le altre riflessioni degli esperti della portualità, che il legislatore italiano abbia anticipato nei contenuti la disciplina contenuta all'interno della Direttiva Comunitaria del 13 ottobre 2004, c.d. direttiva "*De Palacyo*", la quale auspicava che l'assunzione di un modello di Autorità portuale per tutti i Paesi membri della UE ispirato al modello di "*Land-Lord Authority*" divenendo "*un organismo al quale la normativa nazionale affida, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire infrastrutture portuali e coordinare e controllare le attività degli operatori presenti nel porto o nel sistema portuale considerato*".

⁴⁶ Su questa materia sono state svolte approfondite riflessioni da parte di autorevole dottrina, in particolare da **S.M. CARBONE – F.MUNARI** op cit. supra e da **M.MARESCA** op.ult.cit.

⁴⁷ **G.ACQUARONE**. "*Il piano regolatore delle Autorità portuali*".

CAPITOLO V.

PROSPETTIVE DI RIFORMA DELLE AUTORITA' PORTUALI.

5.1 La "Porti S.p.a.". Proposte di sdemanializzazione e privatizzazione.

Dopo la esaustiva trattazione riguardante la storia, l'organizzazione interna ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni preposte alla regolazione degli scali marittimi italiani, ora è il momento di delineare un quadro di proposte per una loro riforma, volta ad eliminare quelle incongruenze del sistema che sono state a più riprese segnalate.

Questa visione di riforma prende spunto dai modelli di Autorità portuali Nord-europee e consisterebbe nella pratica in un superamento dell'attuale modello di *Land-lord Port Authority*, per tornare verso un modello di ente portuale imprenditoriale, ovviamente la nuova normativa dovrebbe eliminare dalle funzioni di queste nuove Autorità portuali la funzione di regolazione, al fine di non porre nuovamente la normativa nazionale in contrasto con quella comunitaria. Specializzandosi l'Autorità portuale in compiti di gestione delle infrastrutture e promotore dei traffici si imprimerebbe ad essa una forte caratterizzazione in chiave imprenditoriale, che permetterebbe di investire in tutti le infrastrutture strategiche per il bene porto. Questa proposta fortemente ispirata al modello di portualità Nord-europeo, dovrebbe accompagnarsi ad una trasformazione della Autorità portuale in una società pubblica, a controllo comunale, regionale o statale. Inoltre per realizzare questa proposta di riforma la dottrina⁴⁸ suggerisce la necessità di procedere ad un'azione di sdemanializzazione delle aree portuali e il loro conferimento a queste c.d. "Porti S.p.a".

⁴⁸ **M.Maresca – P.Costa** in *"Il futuro europeo della portualità italiana"*. Marsilio editori. 2013.

In questa proposta di riforma si prevede la possibilità che una parte del capitale sociale di questa nuova impresa pubblica possa essere riservata ad attività finanziarie di dimensioni internazionali che si impegnino nella realizzazione delle infrastrutture necessarie e a promotori e gestori delle infrastrutture strategiche.

Ovviamente in questo caso, a prescindere dalla forma giuridica che potrebbe assumere il nuovo ente portuale (ente di diritto pubblico economico o ente di diritto privato), esso sarebbe un'impresa agli effetti dell'art.101 TFUE, soggetta quindi all'applicazione delle regole in materia di concorrenza.

Pertanto in questa prospettiva la centrale funzione di regolazione del mercato portuale e le altre non trascurabili funzioni volte ad assicurare la tutela dell'ambiente e della sicurezza non potrebbero essere affidate alle c.d. "Porti S.p.a.", a causa dell'evidente conflitto di interessi che si verrebbe a generare. Quindi tali funzioni dovrebbero essere affidate ad un altro ente pubblico, come ad esempio la neo-costituita Autorità dei trasporti.

A questo orientamento dottrinale, il quale trova non pochi sostenitori all'interno del settore portuale italiano e anche tra esponenti in vista delle istituzioni, si è opposta una nutrita schiera di operatori del settore, la quale ponendo l'accento sulla sostanziale validità del quadro normativo disciplinato dalla Legge 28 gennaio 1994, n.84, ha messo in luce le molteplici problematiche che una riforma di quel tipo genererebbe.

Un'altra parte della dottrina ha addirittura superato la proposta di sdemanializzazione ed è giunta a sostenere: *"la soluzione della "Porto S.p.a" può avere una sua logica solo in un'ottica di privatizzazione dei porti e quindi di patrimonializzazione del demanio in funzione di un suo collocamento sul mercato,*

con conseguente superamento della proprietà pubblica dei porti e delle coste e necessità di pensare ad efficaci golden powers dello Stato in questo settore.”⁴⁹

Di fatto una riforma di questo tipo sembra essere impensabile in uno Stato come quello italiano, in cui con grande difficoltà si riesce a procedere ad efficienti processi di privatizzazione del patrimonio pubblico; purtroppo le precedenti esperienze dei passati governi ne sono triste testimonianza.

Inoltre l’assetto globale del sistema, nonostante le sue innumerevoli criticità, sembra avere trovato un suo sostanziale equilibrio. Ed ancora sembra essere fortemente ragionevole quella posizione espressa da molteplici operatori del settore, in particolare esponenti di imprese c.d. terminaliste multinazionali, i quali abituati agli alti standard di efficienza di altre realtà europee e mondiali, sottolineano come non sia necessario tanto un mutamento nel quadro della governance degli enti portuali, quanto una maggiore competenza da parte dei soggetti che ne vanno a comporre i quadri dirigenti.

5.2 Proposte volte a migliorare l’efficienza delle Autorità portuali e ad introdurre requisiti di competenza dei suoi quadri dirigenti.

In questo senso andrebbe una delle possibili novità del nuovo testo di riforma della Legge n.84/1994, il quale dovrebbe prevedere al suo interno dei requisiti più rigorosi per la nomina del Presidente dell’Autorità portuale.

In particolare il nuovo testo dell’art.8 della normativa di riferimento potrebbe prevedere tassativamente per la nomina all’organo di vertice dell’Autorità portuale, non delle generiche competenze nel settore dei trasporti e della portualità, ma si spingerebbe fino a prescrivere delle specifiche capacità in ordine

⁴⁹ **Munari F.** su Meditelegraph 21 agosto 2014. *“Tutti i pericoli della “Porto S.p.a.”.*

alla natura dei traffici dello scalo che si andrebbe a dirigere. Si è più volte ripetuto nel corso di questo elaborato come la specializzazione dei traffici⁵⁰ sia determinante per lo sviluppo degli scali marittimi; in questa prospettiva una riforma che permettesse a delle figure di indubbie capacità manageriali di regolare e promuovere un porto, valorizzandone i traffici che comportano i più grandi ritorni economici sarebbe un punto focale per lo sviluppo della portualità italiana. Questa proposta comporta anche come diretta conseguenza l'effetto di spazzare via dalle Autorità portuali figure non dotate delle adeguate competenze per gestire un bene così prezioso e "scarso"⁵¹ come il porto.

Le Autorità portuali smetterebbero di essere delle comode postazioni di ripiego per politici, o per soggetti connessi a vario titolo alla politica, ed inizierebbero ad essere gestite per l'unico fine legittimo che ne ha determinato l'istituzione: la gestione efficiente ed ordinata dei porti.

Ad esempio un Presidente di un porto che abbia esperienza di terminal contenitori di destinazione finale o di *transshipment* potrebbe senza dubbio migliorare l'efficienza di uno scalo che abbia in via preponderante questo utilizzo, così come un porto orientato al traffico passeggeri trarrebbe giovamento da un esperto in questo tipo di servizi.

Accanto a questa proposta sui requisiti della figura presidenziale, un'altra interessante modifica che sarebbe opportuno aggiungere all'attuale normativa di riferimento, dovrebbe essere una norma volta a contenere i costi della dirigenza delle Autorità portuali.

⁵⁰ Gli scali italiani come abbiamo ricordato nel Capitolo II si differenziano moltissimo tra loro a seconda della natura dei traffici che si trovano a gestire: dai grandi terminal container *gateways* ai piccoli scali che alimentano i mercati limitrofi.

⁵¹ **S.M.CARBONE – MUNARI F.** "La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno".

In questo momento di crisi, il taglio dei costi della politica risulta essere una necessità impellente e doverosa. In particolare non sembra irragionevole che gli stipendi di tutti i dirigenti delle Autorità portuali, ed in particolare del Presidente, del Segretario generale debbano essere rapportati ai risultati raggiunti dallo scalo, introducendo un meccanismo di *pay for performance*⁵², con severe valutazioni basate sull'andamento del mercato e sui volumi dei traffici gestiti dallo scalo stesso.

5.3 Il numero delle Autorità portuali. I sistemi portuali.

Un'altra tematica che abbiamo più volte affrontato all'interno di questo lavoro è stata la *vexata quaestio* inerente al numero degli enti portuali.

L'attuale assetto sembra quanto mai sproporzionato rispetto alle attuali e future esigenze del sistema portuale e gli scarsi risultati raggiunti in questi venti anni di esistenza impongono una scelta orientata al cambiamento.

Infatti dalla data della loro istituzione, le Autorità portuali sono divenute in molti casi il simbolo dell'odiosa irragionevolezza di un apparato statale ipertrofico e votato allo spreco di denaro pubblico; sono state un esempio di quel pessimo sistema politco-clientelare basato su favoritismi e intrecci poco limpidi di interesse, contribuendo alla pessima abitudine del legislatore di creare posti di lavoro senza creare lavoro.

Nel capitolo I abbiamo elencato le innumerevoli e vane proposte di riforma che si sono avvicendate nel corso degli anni ed abbiamo sottolineato la ragionevolezza

⁵² "*Pay-for-performance approach for regulators would help reduce the incidence of future regulatory failures.*" **G.Becker – G.Stigler.** in "*Law enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers*".

di quelle volte a ridurre il numero delle Autorità portuali. Giunti a questo punto della riflessione è doveroso concordare con quella parte della dottrina che afferma che la costituzione della Rete Ten-T sia un'ottima occasione per razionalizzare e riformare l'intero sistema della governance portuale.⁵³

L'idea di fondo di istituire le Autorità portuali solo negli scali direttamente interessati dalla Rete Transeuropea dei Trasporti comporterebbe una sensibile riduzione degli enti preposti alla gestione degli scali, con indubbi vantaggi per la finanza pubblica. Inoltre questo orientamento dottrinale ribadisce la necessità di aggregare le varie Autorità e di costituire i c.d. sistemi portuali, al fine di rafforzare la collaborazione tra i vari porti e rilanciare la sfida alla portualità Nord-europea; una conseguenza diretta di questa visione sarebbe un intervento di riduzione sugli organici, sia quadri che dirigenti delle Authority.

Ovviamente si è più volte sottolineato come questo tipo di radicali e ragionevoli riforme sia impossibile in uno Stato come quello italiano, in cui la classe politica, sempre alla ricerca di consensi nel breve termine, è incapace di incidere con decisione sugli organici e sulle strutture della Pubblica Amministrazione.

⁵³ **M.Maresca – P.Costa.** op.cit. prec.

CAPITOLO VI.

L'INTEGRAZIONE TRA L'AMBITO PORTUALE ED IL TERRITORIO URBANO. IL PROCEDIMENTO DEL PIANO REGOLATORE PORTUALE.

6.1 La convivenza fra insediamenti portuali e città.

Come abbiamo più volte sottolineato gli scali marittimi sono sia un elemento della filiera logistica, facenti parte sia del sistema dei trasporti terrestri sia di quello marittimo, sia una particolare porzione di territorio che vive di un'interazione costante con l'ambito urbano circostante.

Inoltre analizzando il porto da una visuale strettamente economica, non si può che concordare con autorevole dottrina, la quale lo definisce come una c.d. risorsa scarsa⁵⁴ e quindi particolarmente utile per lo Stato. Infatti è necessario riflettere sul fatto che gli spazi in cui si svolgono le operazioni e i servizi portuali sono limitati, essendo racchiusi nel tessuto urbano circostante ed inoltre la loro realizzazione è considerevolmente onerosa. In più ogni scalo marittimo ha necessità di adeguate connessioni infrastrutturali retro portuali, anch'esse difficilmente realizzabili, che le amministrazioni statali non possono realizzare in modo libero, ma che devono essere create e gestite secondo scelte politiche molto oculate e necessariamente lungimiranti. Pertanto le pubbliche amministrazioni chiamate a programmare/pianificare i vari usi del territorio devono tenere conto di questi aspetti complessi, al fine di connettere nel modo più efficiente il porto ad

⁵⁴ Definizione di **CARBONE S.M – MUNARI F.** op prec. Cit.

una rete di infrastrutture terrestri adeguate alle attività ed ai traffici che si sviluppano in quel determinato ambito portuale.

Inoltre la tematica del rapporto tra città e scalo marittimo assume un particolare rilievo in Italia, per le ragioni che abbiamo affrontato nel precedente capitolo (), in particolare per quanto riguarda l'aspetto delle destinazioni del territorio e della protezione ambientale.

Infatti vi è una crescente necessità di spazi da destinare allo sviluppo delle aree portuali, generata sia dai programmi di sviluppo industriale dei porti sia dal costante incremento del volume dei traffici che riguardano numerosi scali.

Tuttavia non si possono non ricordare gli effetti prodotti sull'ambiente urbano dall'espansione portuale, la quale talvolta ha prodotto danni ad aree di grande valore dal punto di vista eco sistemico e paesaggistico, nonché dalla congestione della viabilità locale generata dal traffico transitante negli scali.

Quindi se ci limitassimo ad un'analisi basata solo su questi elementi si potrebbe giungere alla conclusione che i porti, a causa degli aspetti sopra descritti, porterebbero solo effetti negativi sulla vita urbana e sugli interessi comunali.

Tuttavia è facile smentire questa ricostruzione, comparando le problematiche generate dagli scali marittimi, soprattutto dal punto di vista ambientale e della qualità della vita urbana, con quelle causate dagli altri impianti industriali insediati nelle zone limitrofe a quasi tutte le città italiane. Inoltre è sufficiente guardare a molteplici realtà cittadine della Penisola, per comprendere come i porti insediati al loro interno, siano delle risorse preziose per lo sviluppo economico e per l'occupazione.

Quindi risulta oltremodo necessario “un adeguato coordinamento tra il porto e la città, non dovendo il primo del tutto trascurare gli interessi locali (in particolare territoriali ed ambientali) e dovendo la seconda assecondare quanto più possibile la vocazione e le esigenze di sviluppo del porto, dal quale è in grado di trarre indubbi vantaggi. Attraverso il dialogo e la cooperazione tra i relativi esponenti è pertanto necessario ricercare e trovare il corretto punto di equilibrio tra interessi locali e interessi portuali, realizzando così una presenza del porto all’interno della città che sia utile ad entrambi”.⁵⁵

In questa condivisibile impostazione dottrinale i rispettivi strumenti di pianificazione territoriale, da una parte il Piano regolatore portuale e dall’altra il Piano regolatore comunale devono operare delle scelte fondate su un ragionevole bilanciamento degli interessi coinvolti, al fine di permettere una crescita fondata sull’incremento dei traffici marittimi, non tralasciando tuttavia quelle esigenze di sostenibilità fondamentali per la qualità della vita della cittadinanza.

6.2 Evoluzione della normativa inerente alla programmazione del territorio portuale e comunale.

Come abbiamo precedentemente ricordato, per un considerevole lasso di tempo vi è stata una lacuna nell’ordinamento statale, non essendo prevista una normativa organica che disciplinasse i Piani regolatori portuali. La conseguenza di questa carenza si è tradotta in un problematico coordinamento dei Piani del porto con gli altri istituti di pianificazione urbanistica.

⁵⁵ CARBONE S.M. – MUNARI F. op. cit. in precedenza.

Sia la normativa più risalente costituita dall'art.22 della Legge 20 agosto 1921, n.1177, (*“Provvedimenti per combattere la disoccupazione”*), sia quella successiva contenuta nella Legge 3 novembre 1961, n.1246, (*“Norme relative ai piani regolatori dei porti di II e III classe della seconda categoria”*), non contenevano nulla in riferimento al contenuto della disciplina dei Piani regolatori portuali; pertanto nella prassi tali piani si sono andati sviluppando come atti di programmazione della spesa pubblica per la realizzazione di infrastrutture, affrontando solo in modo marginale le questioni inerenti alle destinazioni d'uso delle varie componenti dello scalo. Al Piano regolatore portuale è estranea la tecnica della c.d. “zonizzazione”⁵⁶, consistente nella creazione di un sistema di vincoli attinenti alla destinazione d'uso, “così come è estranea la previsione di parametri edilizi inerenti alle possibili edificazioni all'interno dell'ambito portuale, fatta eccezione dell'ipotesi in cui la stessa opera programmata comporti una destinazione d'uso univoca o la previsione di parametri edilizi”.⁵⁷

Tuttavia la disciplina disciplinava unicamente i porti di seconda categoria, classe seconda e terza; infatti la Legge n.1246/1961 non aveva previsto niente riguardo alla pianificazione dei porti delle categoria prima e seconda, classi I e IV.

In ogni caso questi deficit della legislazione non hanno impedito alle pubbliche amministrazioni competenti (enti portuali, capitanerie di porto e i dicasteri dei Lavori pubblici e della Marina Mercantile) di ricorrere a forme di programmazione delle rispettive funzioni di edificazione e gestione delle opere pubbliche portuali, riservando a tale programma la definizione di Piano regolatore

⁵⁶ La pianificazione disciplinata dalla legge urbanistica del 1942 coinvolge tutto il territorio, urbano ed extraurbano, il quale comincia ad essere suddiviso in zone. Quindi la c.d. “zonizzazione” è una tecnica che assegna a ciascuna zona particolari destinazioni d'uso e regolamenta “quantità e tipologie di edificazione”.

⁵⁷ SIRIANNI G. *“L'ordinamento portuale”*. Giuffrè ed. 1981.

portuale. La palese atipicità di questi atti di programmazione si riverberava anche sui loro effetti, in quanto questi Piani del porto andavano ad estendere la loro opera di programmazione anche su aree esterne al bacino portuale. In altri casi il Piano regolatore portuale, al di là della programmazione delle singole opere pubbliche, ha previsto destinazioni d'uso e introdotto parametri edilizi, assumendo più contenuti propri di un atto di pianificazione territoriale che un documento di programmazione della spesa per la realizzazione di opere pubbliche. Pertanto in questo quadro precedente alla Legge di riordino della portualità emanata nel 1994, i Piani regolatori portuali non si configuravano come strumenti di pianificazione del territorio portuale, ma come documenti di programmazione della spesa pubblica per la realizzazione di opere attinenti allo scalo.⁵⁸

Questo era il dato normativo ricavabile dalla disciplina, di fatto però si è visto come i Piani regolatori portuali abbiano assunto in molte occasioni il contenuto tipico degli strumenti di pianificazione territoriale, generando problematiche inerenti al coordinamento delle rispettive competenze inerenti all'assetto economico-territoriale al quale si riferivano.

6.3 L'attuale disciplina del Piano regolatore portuale.

L'evoluzione dei traffici marittimi e la sempre maggiore importanza del settore portuale all'interno della rete nazionale delle logistica e dei trasporti, hanno spinto il legislatore a disciplinare con maggiore precisione lo strumento di pianificazione portuale, in quanto ritenuto di centrale importanza per l'efficiente sviluppo del *bene porto*.

⁵⁸SIRIANNI G. op. prec. Cit.

La Legge n.84/1994 assegna espressamente al Piano regolatore dell’Autorità portuale, il compito di determinare ambito ed assetto complessivo dello scalo, comprese le aree destinate alla produzione industriale, all’attività cantieristica ed alle infrastrutture stradali e ferroviarie, nonché le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate, tentando un’adeguata armonizzazione del Piano regolatore portuale con gli altri strumenti di pianificazione urbanistica.

La nuova normativa prevede l’emanazione obbligatoria dei Piani regolatori portuali per i soli porti “*di cui alla categoria II, classi I,II,III*”, aventi rispettivamente rilevanza economica internazionale, nazionale, regionale o interregionale, con esclusione degli scali che svolgono solo funzioni turistiche e da diporto. La normativa di riferimento all’art.5, 1° comma attribuisce ai Piani regolatori portuali innanzitutto una funzione di delimitazione “*dell’ambito e dell’assetto portuale*”, che dovrà tenere conto e rispettare i limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità portuale, così come stabilito dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con decreto emesso ai sensi dell’art.6,7° comma della L. n.84/1994.⁵⁹

Nella determinazione dell’ambito portuale, il rispettivo Piano regolatore deve per prima cosa relazionarsi con i vincoli di natura geografica, rappresentati dai confini della circoscrizione territoriale dell’Autorità portuale, i quali generalmente combaciano sul versante della costa con le aree del demanio marittimo.

Un altro limite che definisce l’area oggetto del Piano regolatore portuale è costituito da limitazioni di ordine funzionale, relativamente agli spazi terrestri

⁵⁹ I decreti attuativi previsti dall’art.6, 7° comma sono stati adottati il 6 aprile 1994.

esterni al porto: si tratta di aree demaniali che non presentano significative connessioni con le attività portuali o con aree facenti parte del demanio marittimo. Alcune riflessioni dottrinali si sono interrogate su questi limiti e hanno criticato la normativa di riferimento, nella parte in cui permette all'Autorità portuale di regolamentare l'uso di aree estranee al demanio marittimo e ricadenti sotto la competenza del Piano regolatore comunale.⁶⁰

Per fare chiarezza è opportuno analizzare la normativa contenuta all'interno delle *"linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali"*⁶¹, le quali prevedono espressamente che l'ambito portuale non coincida pienamente con la circoscrizione territoriale dell'Autorità portuale; infatti da tale ambito possono restare escluse aree demaniali ritenute non necessarie al funzionamento dello scalo. Ma non solo, secondo la normativa attualmente in vigore è perfettamente legittimo che siano incluse nell'ambito portuale aree non strettamente appartenenti al demanio marittimo, ma connesse in via funzionale al porto, ovviamente previo raggiungimento di una specifica intesa con l'amministrazione comunale.

Dopo aver svolto l'attività preliminare di delimitazione dello spazio fisico e dell'assetto dello scalo, è compito del Piano regolatore portuale individuare per ciascuna area delle caratteristiche specifiche e la loro destinazione funzionale. Questo comporta che per tali aree sia impossibile prevedere una destinazione diversa, senza previa approvazione di una specifica variante al piano regolatore dall'Autorità portuale.

⁶⁰ **FALZEA G.** op. prec. Cit; **CITRIGNO A.M.** *"L'Autorità portuale"*.

⁶¹ Questo atto normativo è stato elaborato da una commissione istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti con D.M. 19 maggio 2003, n.115/CD ed il cui compito è la costituzione di un approccio procedimentale uniforme per la redazione dei piani regolatori portuali.

Al contrario l'adozione di una specifica variante al Piano regolatore dell'Autorità portuale non risulta necessaria ai fini dell'esecuzione dei c.d. adeguamenti tecnico-funzionali; tuttavia è necessario che tali interventi siano coerenti con gli obiettivi e le scelte di programmazione del medesimo strumento di programmazione e non vadano ad apportare modifiche sostanziali inerenti alla conformazione ed alle dimensioni degli impianti da localizzare nello scalo.

Secondo autorevole dottrina⁶² l'attuale normativa contenuta all'interno della Legge n.84/94: “rappresenta un chiaro strumento di *zoning* territoriale e di destinazione delle varie attività portuali, marittime ed industriali, con il quale deve necessariamente raccordarsi il Piano operativo triennale, ulteriore strumento di programmazione generale del porto, previsto dalla Legge n.84/94, al quale spetta la definizione delle strategie di sviluppo delle attività portuali e degli interventi necessari al perseguimento degli obiettivi prefissati”.

Anche se è doveroso segnalare che negli ultimi anni i sistemi di “*zonizzazione classica*” sono andati incontro ad un progressivo abbandono da parte delle amministrazioni precedenti, le quale hanno preferito adottare una tendenza di pianificazione territoriale volta ad esaltare e sostenere le esigenze connesse allo sviluppo economico. Queste nuove tendenze perseguite dalle pubbliche amministrazioni sono volte a privilegiare i c.d. “piani per obiettivi”, caratterizzati da un notevole grado di flessibilità ed adattabilità alle esigenze emergenti in ambito locale e spesso attuati attraverso accordi tra amministrazioni.⁶³

Pertanto i Piani regolatori portuali si vanno ad inscrivere nella più ampia categoria dei piani per obiettivi, essendo volti a favorire la migliore regolamentazione della

⁶² CARBONE S.M – MUNARI.F., *op.cit., prec.*

⁶³ AMOROSINO S. “*Il governo dei sistemi territoriali*” Padova 2008.

regolamentazione portuale, ma senza trascurare le esigenze di carattere ambientale e di sicurezza, tutelate dalla valutazione ambientale e dai piani di sicurezza. Tuttavia in questo quadro normativo il Piano regolatore portuale mantiene un significativo livello di originalità rispetto agli altri strumenti di pianificazione di carattere generale, pur non potendo discostarsene del tutto.

Le principali finalità del Piano regolatore di competenza dell'Autorità portuale dovrebbe sempre essere quello di garantire un assetto ordinato ed efficiente dell'ambito portuale, al fine di garantire lo svolgimento delle operazioni portuali in prospettiva di una crescita delle stesse.

Quindi la suddivisione in zone dell'ambito portuale dovrebbe avvenire attraverso l'individuazione di aree e specchi acquee sui quali possa essere esercitata non già una singola attività, ma una serie di iniziative tra loro compatibili.

Per ottenere questi obiettivi ed al fine di esercitare con ordine l'attività di programmazione le *“le linee guida”* indicano una partizione principe dell'ambito portuale in due distinti sottoambiti, all'interno dei quali è possibile svolgere la centrale zonizzazione: il c.d. *“porto operativo”* ed la zona di *“interazione tra porto e città”*⁶⁴.

6.4 Il sottoambito *“porto operativo”*.

L'art.4, 3° comma della Legge 28 gennaio 1994, n.84 prevede che i porti affidati alla gestione delle Autorità portuali possano svolgere una pluralità di funzioni ed

⁶⁴ Le *“linee guida”* definiscono il *“porto operativo”* e indicano che esso contiene le aree portuali propriamente dette, strettamente connesse alle funzioni portuali primarie: ormeggio delle navi, carico e scarico delle merci, stoccaggio in magazzini e/o piazzali, servizi portuali, ecc...; mentre il sotto ambito *“interazione città-porto”* comprende le attrezzature connesse ai servizi portuali, ma anche *“al commercio, alla direzionalità ed alla cultura, attività propriamente urbane”*.

in essi si possano svolgere attività di diversa natura: commerciale, industriale, petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia, turistica e da diporto.

Gli scali marittimi italiani, come si è più volte sottolineato, in quasi la loro totalità possiedono la precipua caratteristica di ospitare al loro interno una molteplicità di attività, pertanto una razionale organizzazione degli spazi attraverso la zonizzazione risulta indispensabile; un'organizzazione funzionale degli spazi permette di poter ospitare all'interno dell'ambito portuale nuove attività, senza per questo dover ricorrere alle procedure di variante del Piano regolatore portuale, ma semplicemente utilizzando le più semplici procedure di adeguamento tecnico-funzionale delle infrastrutture esistenti.

Ovviamente essendo il traffico container il settore in più forte espansione e quello interessato in maggiore misura dal centrale fenomeno del c.d. gigantismo navale e portuale inizieremo trattando di esso. Il traffico dei TEU è gestito dalle imprese terminaliste, titolari dell'autorizzazione per lo svolgimento delle operazioni portuali e concessionarie delle aree demaniali, le quali necessitano di adeguate infrastrutture al fine di rendere più efficienti le loro attività. Pertanto una prima zonizzazione impone, l'individuazione di spazi ed accosti dedicati a questa specifica e diffusa tipologia di trasporto, escludendo dalle aree da essa interessate ogni altra attività incompatibile.

Una seconda zonizzazione deve essere dedicata ai c.d. "traffici convenzionali", intendendo un vasto ed eterogeneo insieme di merci di elevato valore che vengono trasportate da particolari navi, aventi caratteristiche tecniche differenziate e

specializzate⁶⁵. In fase di programmazione dell'organizzazione del territorio portuale è quindi necessario riservare idonei spazi per questo tipo di attività, non trascurando anche la destinazione di spazi volti alla conservazione ed alla commercializzazione di tali merci.

Una terza zonizzazione, dettagliata e specifica, risulta necessaria per le merci qualificate come rinfuse, ovvero prodotti trasportati allo stato liquido o secco, che per la loro natura non sono trasportabili per mezzo dei container e che presentano aspetti merceologici tanto diversi tra loro da indurre la necessità di accosti distinti (basti pensare ai prodotti petroliferi, ma anche alle rinfuse alimentari o chimiche.

Gli art.4 e 5 della Legge n.84/1994 distinguono le aree destinate alla produzione industriale e le attività cantieristiche. Quindi in sede di programmazione la zonizzazione deve prevedere degli spazi distinti da dedicare ad entrambe le attività, tenendoli separati, partendo dalla considerazione che esse presentano esigenze differenti. L'attività cantieristica si divide tra quella diretta alla costruzione di nuove unità navali e quella di manutenzione e riparazione. La prima non sempre è presente in tutti i porti, mentre la seconda è indispensabile; infatti le riparazioni navali sono un'attività centrale per ogni scalo, tanto che la presenza di bacini di carenaggio e di imprese ad alta specializzazione rappresentano un fattore di grande attrazione per il traffico. Per quanto concerne le attività industriali è opportuno sottolineare che esse necessitano di accosti riservati e di aree idonee alla lavorazione; la presenza di impianti industriali nelle aree portuali permette una maggiore efficienza della produzione, eliminando le problematiche connesse al trasporto delle materie prime, le quali in questo modo

⁶⁵ I c.d. "traffici convenzionali" interessano prodotti che vanno da quelli alimentari a quelli siderurgici.

appena sbarcate possono essere lavorate. Anche se è opportuno ricordare che le attività industriali portano con sé problematiche ambientali e di rischio per la salute notevoli.

“Gli ampi spazi asserviti a tali attività possono tra l’altro comportare l’impegno di entrambi i sottoambiti, per cui, mentre per quanto concerne gli accosti l’Autorità portuale pare dotata di una notevole discrezionalità (nell’ottica di distribuzione delle aree portuali e dei relativi specchi acquei), un’identica libertà di valutazione non pare configurabile per il sottoambito di interazione, laddove la necessità di contemperare i propri interessi con quelli (talora di segno opposto) del Comune si manifesta particolarmente stringente, al punto da poter condizionare le scelte pianificatorie portuali. La rilevata occasione di contrasto emerge in modo ancor più eclatante laddove, in ragione degli aspetti morfologici, sussiste una diretta continuità tra il sottoambito operativo ed il tessuto urbano retro-portuale per l’assenza di aree di interazione”⁶⁶.

Per la completezza dell’analisi non possiamo tralasciare altre funzioni che vengono svolte all’interno degli scali italiani, i quali sono quasi tutti caratterizzati dall’ospitare molteplici attività marittime. Queste funzioni, le quali in alcuni casi rivestono un ruolo tutt’altro che secondario per lo sviluppo economico del porto sono: il “servizio passeggeri”, la nautica “peschereccia” e “turistica e da diporto”. Per la localizzazione della funzione di “servizio passeggeri”, bisogna tenere presente le esigenze del ramo crocieristico e di quello di linea: mentre il settore delle crociere necessita di stazioni marittimi attrezzate per un accesso agevole ai

⁶⁶ ACQUARONE G. *op.cit. prec.*

centri urbani della città portuale, la priorità del trasporto di linea è la disponibilità di ampie aree di sosta per le operazioni di sbarco ed imbarco.

La funzione connessa alla pesca interessa in prevalenza porti di minori dimensioni, in cui non esiste l'Autorità portuale e che comunque risultano specificamente attrezzati.

Infine la funzione diportistica, a fronte della diffusione e del conseguente aumento della nautica da diporto, ha comportato la realizzazione di nuovi porti dedicati esclusivamente a tali imbarcazioni, ma anche la necessità di dotare alcuni scali commerciali di impianti dedicati a questo tipo di imbarcazioni.

Tutte queste funzioni devono essere ospitate all'interno del sottoambito operativo, ed ovviamente è importantissimo che a causa della limitata disponibilità di spazi la ripartizione avvenga in modo da evitare interferenze e congestioni tra le varie attività.

Pertanto la zonizzazione non può prescindere dalla natura dei prodotti movimentati all'interno del porto indicando di conseguenza precise aree per la loro localizzazione all'interno di ciascun settore dell'ambito operativo.

Il sotto-ambito operativo appartiene in via prevalente alla competenza dell'Autorità portuale; infatti per le caratteristiche delle opere e delle attività in esso insediate sembra che, in sede di intesa con il Comune, l'apporto di questa amministrazione presenti carattere limitato, in quanto si tratta di scelte direttamente attinenti al mantenimento ed allo sviluppo del traffico portuale.

Il complesso rapporto tra la realtà portuale ed il tessuto urbano diventa ancor più difficile, quando all'interno dello scalo vengono mantenute o insediate *ex novo* attività che hanno un considerevole impatto ambientale. In questi casi il

bilanciamento di interessi tra le due amministrazioni è opportuno che avvenga in sede di intesa ed in ogni caso in una fase prodromica all'adozione del Piano regolatore portuale.

6.5 L'interazione urbana.

Mentre nel sotto-ambito operativo l'intervento comunale è limitato, al contrario è molto più incisivo nel settore di "interazione città-porto": basti pensare a quelle aree che, pur rientranti nel perimetro demaniale, oltrepassino i confini del sotto-ambito operativo, assumendo un ruolo funzionale allo svolgimento delle attività portuali.

L'ambito di interazione tra la città ed il porto si può ulteriormente dividere in due zone: la prima relativa alle aree che risultano necessarie alle operazioni portuali, ed invece la seconda dedicata all'insediamento di attività di comune interesse.

In entrambi i casi il Piano regolatore portuale, nell'attuare la programmazione di tali aree deve essere flessibile, in modo da potere tenere conto delle previsioni urbanistico-edilizie comunali.

Teoricamente l'interesse dell'Autorità portuale sulle aree in cui vengono svolte le operazioni portuali dovrebbe prevalere su quello comunale, in considerazione della loro funzionalità allo sviluppo delle attività produttive interne allo scalo. Tuttavia molto frequentemente, destinazioni d'uso che comportano notevoli problematiche da un punto di vista ambientale, come quelle industriali o commerciali, vanno a ledere significativamente gli interessi delle popolazioni limitrofe. Si pensi a titolo d'esempio alla realizzazione in tali aree di impianti industriali o di depositi petroliferi, ma anche di attività di tipo cantieristico.

In tutte queste ipotesi è centrale per l'opera di pianificazione raggiungere un'intesa circa l'individuazione dell'interesse pubblico primario, in assenza del quale l'attuale normativa dà la precedenza agli interessi municipali.

Questo tipo di valutazioni di carattere "socio-economico" devono sempre guidare le pubbliche amministrazioni interessate dalla pianificazione territoriale, e questo vale ancora di più per l'intesa che deve precedere l'adozione del piano regolatore portuale. Se l'amministrazione comunale risulta convinta dal fatto che lo sviluppo economico, prospettato con determinate iniziative proposte dall'Autorità portuale, possa contribuire ad una crescita dell'economia locale, è presumibile che questa esprima il proprio consenso, affrontando in modo responsabile le critiche di parte della collettività; in caso contrario, l'Autorità portuale orienterà le proprie scelte programmatiche in altra direzione.

L'accordo è tra le due amministrazioni inerente alla programmazione urbanistico-edilizia risulta più semplice in quelle aree in cui sono insediate attività di comune interesse sia per il Comune che per l'Autorità portuale. Nel caso dei c.d. "*porti antichi*", i quali ormai non vengono più utilizzati per fini commerciali, la tendenza attuale è quella di trasformarli in poli ricettivi, destinandoli a fini culturali, turistici e ricreativi. Gli aspetti di comune interesse non si concludono solo nel recupero da parte delle città delle aree così dismesse, ma a fronte dell'incremento del traffico passeggeri in prossimità delle aree di imbarco e sbarco (terminali traghetti e stazioni marittime), si riscontra una domanda sempre maggiore di esercizi commerciali e ricettivi. Queste scelte di programmazione sono senza dubbio auspicabili, in quanto permettono di riqualificare zone molto

spesso lasciate “ai margini” del tessuto urbano ed offrono servizi di indubbia utilità per i passeggeri.

Inoltre in molti casi adibire i c.d. “*porti antichi*” al servizio del traffico passeggeri sembra essere l’unica scelta rispettosa delle esigenze di rispetto dell’ambiente e della sicurezza delle comunità cittadine, essendo i traffici commerciali svolti da vascelli di dimensioni sempre più grandi; paradigmatico di questa situazione è il caso del porto antico di Genova, in cui sono situati vari *terminals container* i quali potranno essere interessati in un futuro prossimo (2018?) dal fenomeno del c.d. “gigantismo navale”. I rischi di ospitare navi enormi (lunghe circa 400 metri e alte come palazzi di 7 piani) sono considerevoli e quindi sarebbe preferibile utilizzare quegli spazi per altri tipi di traffici, come appunto il servizio passeggeri.

6.6 Il Piano regolatore portuale: fasi e tempi. Fase preliminare.

Una delle problematiche più significative che gravano sull’*iter* procedimentale del Piano regolatore del porto sono i suoi tempi “biblici”. Dalla fase preliminare alla fase di approvazione ed attuazione passa in media una decade e questo comporta molto spesso che progetti di recente realizzazione nascano già obsoleti e necessitino di ulteriori fondi per interventi di adeguamento.

Per combattere questo odioso fenomeno è necessario da una parte programmare opere che tengano conto dei futuri sviluppi tecnologici dei traffici marittimi e dall’altra ridurre i tempi di redazione, approvazione e attuazione dei Piani.

Per raggiungere questo obiettivo è necessaria sia un’opera di sburocratizzazione del procedimento che deve essere il legislatore ad attuare, sia forme più efficaci di collaborazione tra le varie amministrazione coinvolte.

L'unico modello procedimentale concertativo previsto dalla Legge n.84/94, in particolare all'art.5. è costituito dalla necessaria intesa tra l'Autorità portuale ed il Comune. Il momento partecipativo antecedente all'adozione del Piano regolatore portuale, nel quale ogni amministrazione interessata ha modo di esprimere la propria opinione, assume un carattere preclusivo rispetto ad ogni successiva attività di pianificazione. In questo caso è quanto mai necessario indire una conferenza preliminare dei servizi con il fine di ottenere l'intesa che produce ricadute vincolanti per i soggetti che vi partecipano ed ai quali non è più consentito mutare opinione.⁶⁷

Nella fase preliminare diversi enti pubblici sono chiamati a valutare gli aspetti di propria competenza attraverso il confronto con gli obiettivi perseguiti dall'Autorità portuale ed il loro dissenso può bloccare l'adozione del Piano regolatore portuale.

Lo Stato interviene per quanto riguarda gli aspetti alla logistica, alla realizzazione ed al finanziamento delle infrastrutture, dell'ambiente e della sicurezza.

La Regione tutela gli interessi urbanistico-paesaggistici ed interviene nella localizzazione degli impianti produttivi, oltre ad essere titolare del procedimento di valutazione ambientale. Inoltre le Province intervengono in riferimento ai profili urbanistici e idrogeologici.

Quindi per chiarire la posizione di tutte queste amministrazioni e per chiarire la loro posizione rispetto all'opera di pianificazione dell'Autorità portuale, il

⁶⁷ L'intesa prevista dall'art.5 della Legge n.84/94, avendo carattere insuperabile, si differenzia totalmente dagli ordinari accordi procedimentali, i quali trovano la rispettiva disciplina nell'art.14-*quater* della normativa generale sull'azione amministrativa (Legge n.241/1990), il quale consente di pervenire ad una determinazione finale anche in caso di dissenso tra i partecipanti.

Segretario Generale deve proporre al Presidente la convocazione di una conferenza preliminare di servizi anteriore alla conferenza decisoria.

La normativa attuale permette solo questa scelta, al fine di rendere più chiaro l'*iter* procedimentale; tuttavia non sembra irragionevole criticare l'assetto attuale, in quanto permette a troppe amministrazioni di inserirsi nel procedimento. Pertanto si auspica un'opera di riforma, che permetta di limitare il numero degli interessi coinvolti in questa fase solamente a quelle amministrazioni locali che abbiano un reale interesse nel Piano regolatore del porto.

Infatti in assenza di un Piano nazionale dei porti che funga da atto di indirizzo capace di delineare con estrema certezza un assetto gerarchico degli interessi coinvolti, la scelta più ragionevole per addivenire alla composizione ed al bilanciamento di essi risulta lo strumento di semplificazione amministrativa disciplinato dall'art.14 della Legge n.241/1990.

6.7 Conferenza preliminare dei servizi.

La disciplina attuale delle Legge n.84/94 prevede il necessario coinvolgimento di tutti gli enti sopracitati e quindi lo strumento delle conferenza preliminare risulta essere l'unico in grado di sopperire a tali esigenze.

Il ricorso a questo strumento, disciplinato dall'art.14-*bis* della Legge 7 agosto 1990, n.241, appare necessario proprio perché essa non costituisce solamente uno strumento di semplificazione amministrativa, ma rappresenta un'occasione di valutazione contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento.

L'aspetto centrale è quello di ricondurre ad un momento unitario competenze frazionate e distribuite tra le varie amministrazioni titolari dei diversi interessi pubblici coinvolti.

Pertanto appare sin da subito utile ricordare che dovrebbe essere una priorità assoluta per il legislatore nella sua opera di futura riforma del settore introdurre una previsione che imponga l'esperimento di una conferenza dei servizi preliminare alla stessa fase di iniziale progettazione del Piano regolatore portuale. Essa risulta avere una duplicità finalità: da un lato verificare il consenso in merito alle iniziative proposte, dall'altro in caso di dissenso invitare le amministrazioni dissenzianti a presentare ragionevoli proposte modificative, al fine di avviare una procedura volta a superare i dissensi, sempre in vista del raggiungimento dell'interesse ritenute prevalente.

Gli atti conclusivi del procedimento principale, se difformi dalla volontà manifestata in sede di conferenza preliminare dei servizi, sono illegittimi se si discostano, senza una valida motivazione dalla posizione precedentemente espressa. Ovviamente in tema di interessi coinvolti è sempre importante ricordare che il loro assetto gerarchico bilancia le scelte delle amministrazioni precedenti.

Così rivestono un ruolo diversificato le amministrazioni preposte alla tutela della salute e dell'ambiente, al pari degli organi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti laddove si tratti di eseguire grandi opere: un esempio è dato dalla ricorrente opposizione di alcuni enti locali minori in merito alla realizzazione di

opere infrastrutture viarie e/o ferroviarie che vanno ad incidere negativamente nel rispettivo ambito territoriale, senza alcun beneficio per la collettività.⁶⁸

Le conclusioni della conferenza dei servizi preliminare, e dei procedimenti ulteriori cui la stessa dà luogo, consentono al Segretario generale dell'Autorità portuale di valutare se le previsioni di programmazione per l'ambito portuale risultino o meno supportate dalla realizzabilità di quelle opere infrastrutturali che divengono indispensabili per lo sviluppo dei traffici marittimi.

6.8 L'intesa tra Comune ed Autorità portuale.

L'unico adempimento necessario all'adozione del Piano regolatore portuale da parte del Comitato portuale è costituito dall'intesa tra il Comune e l'Autorità portuale. L'intesa ai sensi dell'art.5 della Legge n.84/1994 è un accordo procedimentale di tipo orizzontale. Secondo una parte della dottrina da questo tipo di accordo non nascerebbero delle vere e proprie obbligazioni, ma semplicemente degli obblighi di comportamento per le amministrazioni, definibili come atti bilaterali non negoziali.⁶⁹

In ogni caso, qualunque siano i risultati a cui pervengono le varie ricostruzioni dottrinali, la normativa dell'attuale Legge n.84/94 impedisce di procedere all'adozione del Piano regolatore portuale in caso di mancata intesa tra Comune ed Autorità portuale. È doveroso ricordare che il progetto del Piano regolatore portuale non può contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti e comunque la

⁶⁸ La Corte Costituzionale, con la sentenza 1° ottobre 2003, n.303, da un lato giustifica l'attrazione nella sfera della competenza centrale delle funzioni amministrative, ma dall'altro subordina l'approvazione finale dei relativi progetti ad una "intesa forte" tra Stato e Regioni, non prevedendo al contempo un rimedio generale al mancato raggiungimento dell'auspicato accordo.

⁶⁹ STICCHI DAMIANI E., "Attività amministrativa consensuale ed accordi di programmi".

previsione di un'intesa induce a ritenere che il Comune abbia già fatto valere quanto contenuto negli strumenti urbanistici vigenti.

L'oggetto dell'intesa tra l'amministrazione comunale e l'Autorità portuale sono aspetti di dettaglio delle iniziative di programmazione, mentre gli aspetti di più ampio respiro e le criticità connesse alla regolamentazione dei rapporti tra città e scalo marittimo sono disciplinati dagli strumenti di pianificazione comunale.

Tuttavia nel caso in cui l'intesa per la realizzazione del piano non si dovesse raggiungere, l'Autorità portuale ha gli strumenti per realizzare in via autonoma le opere indispensabili alla soddisfazione di interessi di carattere superiore (quali le opere di grande infrastrutturazione necessarie per lo sviluppo nell'ottica di una logistica integrata), in forza dei principi di adeguatezza e sussidiarietà.

Inoltre è importante ricordare che l'intesa è vincolante per le amministrazioni che l'hanno stipulata, in quanto è da escludere la possibilità che una di esse possa svincolarsi unilateralmente per ragioni di pubblico interesse, contrariamente a quello che può avvenire in un rapporto tra una pubblica amministrazione e un privato.⁷⁰ Infatti in un rapporto consensuale tra un'amministrazione ed un privato, la prima è portatrice di un interesse pubblico per sua stessa natura prevalente, rendendo possibile il recesso unilaterale, mentre in un accordo orizzontale confluiscono interessi pubblici equiordinati.

Nel momento della stipula dell'intesa, gli interessi affidati a Comune ed Autorità portuale trovano un assetto definitivo. In ogni caso l'intesa esaurisce i propri

⁷⁰ Questo è ricavabile dalla disciplina dell'indennizzo da corrispondere al contraente privato pregiudicato dal recesso: l'art.15, comma 2 della Legge n.241/1990 omette il rinvio al comma 4 dell'art.11 della stessa normativa, il quale prevede che per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione può recedere unilateralmente dall'accordo, *“salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato”*.

effetti nel momento in cui, dopo il suo intervento, il Comitato portuale abbia adottato il Piano regolatore portuale.

Questa limitazione temporale discende dalla previsione contenuta all'interno dell'art.5, comma 3, della Legge n.84/94, per cui il Piano regolatore portuale è adottato dal Comitato portuale previa intesa con in Comune interessato, senza che la normativa preveda ulteriori specificazioni.

L'intesa, pur costituendo un accordo orizzontale, non è volta esclusivamente a conferire un assetto stabile alle posizioni appartenenti ai soggetti stipulanti, ma è diretta ad adottare uno strumento di programmazione che regola interessi che fanno capo a soggetti sia pubblici che privati.

Quindi nel caso in cui, dopo la fase dell'adozione del Piano regolatore del porto, sopravvenissero esigenze di pubblico interesse, tali da far considerare non più attuale quanto stipulato nell'intesa, sia l'amministrazione comunale sia l'Authority, potranno avviare un procedimento di variante anticipatoria del Piano regolatore portuale, sempre utilizzando le stesse procedure seguite per la redazione del piano.

Lo scopo dell'intesa è quello di risolvere, prima che il progetto di piano venga sottoposto all'esame del Comitato portuale, i problemi discendenti dalla normativa dell'art.5, comma 2 della Legge n.84/94, il quale prevede che le previsioni del Piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti.

Nel caso in cui il progetto del Piano regolatore dell'Autorità portuale non presenti elementi di contrasto, non si rendono necessarie successive modificazioni dello stesso né degli strumenti urbanistici. Invece nel caso in cui si presentino delle

visioni dei progetti di piano configgenti, lo strumento dell'intesa può condurre a modifiche del progetto del Piano regolatore portuale o variazioni agli strumenti di pianificazione dell'amministrazione comunale.

Tuttavia si è più evidenziato nel corso dell'elaborato che il rapido sviluppo dei traffici marittimi può obbligare l'Autorità portuale a modificare il proprio Piano regolatore, al fine di adattarlo alle nuove realtà del mare, utilizzando una procedura che non differisce da quella stabilita per l'adozione dello stesso.

Inoltre è necessario considerare che anche l'amministrazione comunale, in seguito ad eventi di natura economica o inerenti alle esigenze di governo del territorio, sia costretta ad adeguare le previsioni contenute negli strumenti urbanistici generali, facendo intervenire su di essi variazioni.

In questa evenienza parte della dottrina⁷¹ ha affermato che il potere di pianificazione del Comune può essere limitato dal Piano regolatore portuale precedentemente concordato. Infatti l'amministrazione comunale non potrebbe, in forza dell'obbligo discendente dall'intesa, intervenire per modificare unilateralmente la regolamentazione urbanistica ed edilizia di quelle zone esterne all'ambito portuale, ma considerate all'interno del precedente accordo funzionali alla vita dello scalo marittimo.

In ogni caso, si riscontra un grande potere attribuito al Comune in fase di adozione del Piano regolatore portuale (o delle sue varianti) e lo stesso potere è conferito all'Autorità portuale una volta che il Piano ha acquisito efficacia, in seguito all'intesa. Tale significativo potere si esplica nella possibilità di variazione degli strumenti urbanistici locali: nel caso si registrasse l'inattualità delle misure

⁷¹ ACQUARONE G. *op.cit.prec.*

di programmazione del territorio portuale, ogni richiesta di variante sia del Piano portuale che delle zone ad esso esterne ma complementari, dovranno essere discusse sia in seno al Comitato portuale che al Comune, in quanto diversi sono i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento di adozione ed approvazione del Piano regolatore portuale.⁷²

6.9 La fase di adozione del Piano regolatore portuale.

Dopo aver concluso la fase preparatoria, l'Autorità portuale può finalmente passare alla fase di adozione dello strumento di programmazione del territorio portuale; quelli precedentemente descritti sono momenti indispensabili, stante la normativa attuale, per sgombrare il campo da possibili discrasie tra le amministrazioni, che purtroppo nonostante l'ampia attività di concertazione spesso sfociano in contenzioso amministrativo.

Quindi dopo aver espletato la conferenza preliminare dei servizi e aver raggiunto l'intesa con l'amministrazione comunale il Presidente dell'Autorità portuale passa alla presentazione del progetto di Piano al Comitato portuale, dopo che la Segreteria tecnico-operativo ha compiuto l'elaborazione di sua competenza.

In questa fase avviene l'intervento di altri soggetti, sia pubblici che privati, che non hanno partecipato alla fase di elaborazione.

I soggetti privati chiamati ad intervenire in questa fase sono: i rappresentanti delle varie categorie di armatori, industriali, imprenditori di tutto il settore dello *shipping*, agenti e raccomandatari marittimi, il rappresentante degli autotrasportatori che operano nell'ambito portuale, nonché delle imprese

⁷² Così stabilisce anche il Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 24 marzo 2006, n.1538 – Comune di Trieste c. Autorità portuale di Trieste, Regione Friuli Venezia Giulia.

ferroviarie. L'intervento di queste categorie nel Comitato portuale, rappresenta l'unico momento in cui i rappresentanti delle stesse possono far conoscere alla Autorità portuale le loro specifiche esigenze.

Ovviamente le richieste provenienti dalle varie imprese privata sono quasi sempre tra loro divergenti, in quanto molto spesso i loro interessi sono configgenti.

In quest'ottica di forte frammentazione, se non proprio di manifesto contrasto tra le varie categorie imprenditoriali, risulta molto utile l'azione di mediazione degli interessi svolta dalla Camera di Commercio.

Oltre ai rappresentanti degli imprenditori, intervengono nel Comitato portuale anche sei rappresentanti dei lavoratori, di cui cinque sono eletti dai dipendenti delle imprese che operano nel porto e uno eletto dai dipendenti dell'Authority.

Oltre ai soggetti la cui partecipazione al Comitato portuale è tassativamente prevista dalla normativa di riferimento, altri soggetti di notevole importanza vi intervengono, tra gli altri la figura senza dubbio più significativa è rappresentata dal Comandante della Capitaneria in cui ha sede l'Autorità portuale, il quale assume la vice-presidenza del Comitato stesso.

Il parere dell'Autorità marittima è fondamentale, in quanto le generali esigenze di sicurezza non possono passare in secondo piano di fronte all'esercizio delle operazioni portuali per quanto sia ovvia la loro rilevanza. L'Autorità marittima si può legittimamente opporre, laddove la programmazione delle aree portuali non sia rispettosa degli standard di sicurezza, in particolare riguardo alla movimentazione delle merci pericolose in determinate aree dell'ambito portuale, ma anche riguardo alla disciplina degli accosti ed alla destinazione d'uso delle banchine. Il Comitato portuale è qualificabile come un organo collegiale, avente

il fine di ricondurre ad unità gli interessi configgenti dei suo componenti; i singoli rappresentanti delle varie categoria sono portatori di interessi specifici e quasi sempre in contrasto tra loro, pertanto il potere di deliberare appartiene unicamente all'organo, in quanto ai singoli membri non può essere riconosciuta, una volta adottata la determinazione conclusiva, alcuna posizione differenziata.

Il Comitato è un organo collegiale c.d. "imperfetto", in quanto per la validità delle sedute non è richiesta la partecipazione di tutti i componenti. Infatti il quorum per la validità della prima seduta è raggiunto se partecipano la metà dei componenti, mentre invece per la seconda adunanza è richiesta la presenza di un terzo di essi.

Il *quorum funzionale* è raggiunto con la maggioranza semplice.

6.10 Il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

Una volta che viene conclusa la fase di adozione del Piano regolatore del porto, da parte del Comitato portuale, il progetto deve essere inviato al Consiglio Superiore dei lavori pubblici per il relativo parere che deve essere reso entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto: l'art.5, comma 3 della Legge n.84/1994 prevede espressamente che "*decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole.*

Il successivo comma 9 della stessa norma, prevede che i progetti delle singole opere di grande infrastrutturazione vengano approvati dallo stesso Consiglio Superiore; questi progetti, aventi come oggetto opere di grande rilevanza, sotto ogni punto di vista, debbono essere valutati ed approvati dal Consiglio Superiore.

Infatti in sede di adozione del Piano regolatore portuale da parte del Comitato portuale, partecipa anche un dirigente dell'ufficio speciale per le opere marittime

in rappresentanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La verifica più approfondita, prevista per le opere di grande infrastrutturazione, discende dal loro necessario riscontro di natura tecnica, secondo le regole di buona costruzione.

Secondo autorevole dottrina⁷³, il parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici non avrebbe forza vincolante, in quanto si limiterebbe ad visione “prospettica di insieme, consentendo cos’ di non condividere le critiche avanzate da più parti in ordine all’eccessivamente ristretto arco temporale previsto per il riscontro tecnico del Piano regolatore portuale”.

6.11 Programmazione del territorio portuale e effetti sull’ambiente.

Come si è più ricordato all’interno di questo elaborato il Piano regolatore portuale oltre ad essere finalizzato alla dotazione dell’ambito portuale della infrastrutture e degli spazi necessari all’efficiente svolgimento delle operazioni portuali, è anche uno strumento, seppur “anomalo”⁷⁴ di governo del territorio.

Ovviamente tra i vari aspetti di governo del territorio, che devono essere correttamente valutati quando si formano strumenti di programmazione, vi è il futuro impatto che avranno sull’ambiente le opere di futura costruzione.

Pertanto in questa prospettiva di convivenza tra territorio portuale e tessuto urbano assume un rilievo centrale la previsione di cui all’art.5, comma 4 della Legge n.84/1994: *“il piano regolatore portuale relativo ai porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura di cui al comma 3, è sottopost,*

⁷³ **ACQUARONE G.** *“Il piano regolatore delle Autorità portuali”.*

⁷⁴ Questa espressione di **ACQUARONE G.** descrive bene le molteplici funzioni che il Piano portuale assolve.

ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura di valutazione di impatto ambientale ed è quindi approvato dalla regione”.

La disciplina generale riguardante la procedura di impatto ambientale (V.I.A.) è stata introdotta nel nostro ordinamento giuridico statale con l’art.6 della Legge 8 luglio 1986, n.349 (*“Istituzione del Ministero dell’ambiente e norme in materia di danno ambientale”*)⁷⁵, nello specifico al comma 4 si legge: *“Il Ministro dell’Ambiente, sentita la Regione interessata, di concerto con il Ministero per i beni Culturali e Ambientali, si pronuncia sulla compatibilità ambientale”* dell’opera per la quale è stato presentato il progetto.

Per compatibilità si intende la completa possibilità di integrazione, che si realizza grazie ad un complesso processo di definizione di un’area progettuale, al fine poter determinare la coesistenza della nuova opera con le altre infrastrutture presenti nello stesso spazio territoriale.

Pertanto l’impostazione che si attribuisce al processo di impatta ambientale deve essere la seguente: contribuire con il soggetto proponente ed il progettista a dar vita ad un’opera ottimale non solo dal punto di vista tecnico e funzionale, ma anche rispettosa dell’ambiente circostante. In questa visione, con l’espressione *“impatto ambientale”* si intende l’insieme degli effetti causati da un evento, un’azione o un comportamento sull’ambiente nel suo complesso.

L’impatto ambientale permette di dare un giudizio su quali effetti può produrre una modifica su tutti gli aspetti ambientali, anche quelli sociali ed economici.

⁷⁵ Tale normativa da attuazione alla Direttiva CEE n.85/337 del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, la quale vincola gli Stati membri ad assoggettare alla VIA i progetti di opere pubbliche e private dettagliatamente elencati negli Allegati I e II, tra i quali quelli concernenti i porti.

In definitiva questi articolati procedimenti hanno il fine ultimo di prevedere quali saranno i costi ed i benefici nel caso in cui l'uomo operi delle modifiche sullo *status quo* dei luoghi.

La necessità che i potenziali impatti ambientali siano considerati insieme agli aspetti sociali ed economici nella promozione di politiche, piani e programmi è prevista dalla Parte seconda del Titolo I del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.152 e dalle successive modifiche ad esso ed ai suoi allegati. Inizialmente il legislatore italiano non ha adempiuto in modo esaustivo alla normativa comunitaria e dopo varie censure delle istituzioni europee si è deciso a riscrivere la normativa con il Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n.4.

La disciplina relativa alla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e alla valutazione ambientale strategica (V.A.S.) prevede che siano strutturate come due procedure complementari chiamate a valutare realtà diverse, per dimensioni, natura e complessità: esse non si pongono in un rapporto di alternatività, ma anzi in un'ottica di consequenzialità, in cui dopo l'espletamento del V.A.S. si può procedere alla fase del V.I.A.

Infatti le due valutazioni hanno oggetti diversi: la V.A.S. si occupa dell'apprezzamento di un piano nel suo complesso, prendendo in considerazione tutte le scelte strategiche, mentre la V.I.A. svolge una considerazione sui singoli interventi in esso ricompresi. La V.I.A. è una procedura amministrativa finalizzata ad individuare, descrivere e valutare gli effetti dell'attuazione di un determinato progetto; pertanto essa si sostanzia in una verifica di natura tecnico-amministrativa, svolta dalla pubblica amministrazione, basandosi sia su informazioni fornite dal soggetto promotore del progetto, sia sulla consulenza

offerta da altre amministrazioni ed infine sul contributo partecipativo delle comunità interessata dal progetto. In via generale, il processo di V.A.S. precede il procedimento di V.I.A.

Sotto il profilo giuridico, il principio guida della V.A.S. è quello di precauzione, il quale si sostanzia nel bilanciamento dell'interesse ambientale con gli altri interessi in gioco, quali quelli di natura socio-economica, che determinano piani e politiche. Invece il principio guida della V.I.A. è quello di prevenzione del danno ambientale.

Sulla base di questa distinzione si è soliti definire la V.A.S. come un processo, mentre la V.I.A. come una procedura.

Inoltre si può aggiungere che queste due tipologie di valutazione agiscono in due fasi diverse e su due oggetti diversi ed anche con finalità diverse: mentre la V.A.S. è un processo che agisce solo su piani territoriali, programmi e progetti di interesse regionale o di area vasta, la V.I.A. è una procedura che interviene su tutti i progetti e su tutte le opere pubbliche statali (piano di opere). La V.A.S. deve essere condotta nelle medesima sede decentrata ed è questa la ragione principale per cui il legislatore l'ha affidata alla Regione, la quale se ne occupa una volta che è stato adottato lo strumento di programmazione dell'ambito portuale. Invece la V.I.A. interessandosi dell'impatto dei singoli interventi di grande infrastrutturazione resta a livello dello Stato centrale.

L'attribuzione della procedura di V.A.S. alle Regioni per quanto concerne i Piani regolatori portuali è aderente alla generale tendenza al decentramento di funzioni amministrative, con particolare riguardo al governo del territorio.

È evidente come le “previsioni pianificatorie debbono tradursi nella realizzazione di interventi che, nella maggior parte dei casi, sono sottoposti al vaglio ambientale da parte dell’amministrazione centrale, in modo che il suo ruolo appare comunque determinante.”⁷⁶

Il decreto legislativo n. 152/2006 afferma che risultano necessariamente sottoposti alla valutazione ambientale strategica tutti i porti marittimi nazionali di nuova costruzione idonei ad accogliere navi di stazza superiore a 1350 tonnellate, per i quali è prevista l’adozione del Piano regolatore portuale.

Tale procedura è obbligatoria anche per i progetti relativi agli interventi riguardanti gli scali marittimi esistenti ubicati in aree protette. In questa situazione, risulta evidente, tenendo presente il combinato disposto con l’art.5 della Legge n.84/94, che ogni Piano regolatore portuale delle sopra citate classi, debba essere necessariamente assoggettato a V.A.S.

Tuttavia è doveroso ricordare, come si è già fatto all’inizio di questo elaborato, che risulti oltremodo irragionevole inserire questa valutazione in questo momento della procedura di adozione del Piano regolatore portuale, in quanto la V.A.S. ha la forza di determinare l’inoperatività di tutte le attività espletate in precedenza, dato il possibile effetto di sbarramento che tale procedura può generare, al fine di difendere gli importantissimi interessi di cui si occupa.

Per sopperire a queste problematiche è stata elaborata una prassi, la quale prevede che, al fine di evitare situazioni future di stallo del procedimento, la procedura di V.A.S. possa essere anticipata dalla redazione da parte dell’Autorità portuale di

⁷⁶ **ACQUARONE G.** *op.cit.*

uno studio di impatto ambientale. (S.I.A.).⁷⁷ Quest'ultimo, dal quale non discendono effetti vincolanti per le definitive valutazioni da operarsi in sede di V.I.A. e di V.A.S., rappresenta in ogni caso un fondamentale apporto collaborativo di cui non potrà non tenersi conto.

Una volta che l'Autorità portuale ha predisposto ed impostato lo Studio di impatto ambientale, essa deve comunicarlo al Ministero dell'Ambiente e delle Tutela del Territorio e del Mare, al fine di ottenere la nomina di "osservatori" che hanno il compito di eseguire un iniziale processo di *screening* del rapporto piano-ambiente. Lo studio di impatto ambientale viene redatto in relazione allo sviluppo del Piano regolatore portuale per poter effettuare la richiesta delle pronuncia di compatibilità ambientale al Ministero dell'Ambiente e al Ministero dei Beni Culturali ed istanza alla Regione interessata. Tale studio deve introdurre elementi in grado di permettere un'obiettiva valutazione ambientale, definendo i requisiti ambientali dell'opera, verificandone l'armonia tra i piani ed i programmi, garantendo la tutela delle comunità interessate e delle risorse non rinnovabili.

La valutazione ambientale viene rimandata alla Regione interessata, pertanto è necessaria una conformità del Piano regolatore portuale con tutti gli altri strumenti di governo del territorio di competenza del suddetto ente.

Aver affidato alla competenza regionale il controllo degli aspetti ambientali connessi al Piano regolatore portuale ne ha accentuato la centralità, a punto tale da riconoscere alle amministrazioni regionali un'incidenza sostanzialmente equivalente a quella del Comune (che avviene attraverso l'intesa tra l'amministrazione comunale e l'Autorità portuale) e dello Stato (le cui scelte in

⁷⁷ Questo tipo di procedimento si è sviluppato nella prassi, dopo essere stato introdotto dalle "Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali".

tema di infrastrutture e trasporti condizionano sin dall'origine le scelte di programmazione dell'ambito portuale). Nel caso in cui il Piano regolatore portuale non riesca a sorpassare il vaglio regionale è permesso all'Autorità portuale fare ricorso alle procedure derogatorie che assistono la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione; tuttavia questo rimedio è un'*extrema ratio* utilizzabile solo nel caso in cui si rendano indispensabili, secondo il giudizio dello Stato centrale, gli interventi proposti.

“L'indicato percorso, peraltro, sembra proprio quello che tendenzialmente è stato finora privilegiato nella maggioranza dei casi, così pervenendosi, da un lato, alla realizzazione di quegli obiettivi urgenti al punto da non ammettere ritardi ma, dall'altro dando così luogo ad un modo di operare disorganico, aggravando quella difficile convivenza territoriale che l'intera complessa procedura delineata dalla Legge n.84/1994 intende preservare”.⁷⁸

Le amministrazioni statali competenti a valutare l'impatto ambientale del Piano regolatore del porto, devono prestare particolare attenzione alla normativa comunitaria contenuta nella Direttiva CEE n.92/43 emanata dal Consiglio il 21 maggio 1992 (c.d. Direttiva “*Habitat*”) e recepita dal legislatore nazionale con il D.P.R. 8 marzo 1997, successivamente modificato ed integrato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n.120. La normativa derivante dall'atto comunitario ha espressamente previsto l'obbligo per tutti gli strumenti di pianificazione e programmazione territoriale, compresi dunque i Piani regolatori dei porti, di prestare particolare attenzione agli effetti che gli interventi in essi previsti possono creare sotto il profilo naturalistico-ambientale.

⁷⁸ ACQUARONE G. *op.cit*

Dopo aver descritto i molteplici aspetti positivi che vengono svolte dalle valutazioni di impatto ambientale, sembra doveroso concordare con quella parte della dottrina che riconosce l'assoluta necessità di abrogare la disposizione che colloca tali procedimenti a valle dell'adozione del Piano regolatore portuale.

6.12 L'approvazione del Piano regolatore delle Autorità portuali ed il ruolo delle Regioni in questa fase.

È ora necessario approfondire la fase conclusiva del complesso *iter* che sfocia nel nuovo Piano regolatore portuale.

Il Piano del porto adottato dal Comitato portuale, dopo aver ottenuto il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici ed aver superato la valutazione ambientale, viene infine approvato dalla Regione territorialmente competente.

Il legislatore decise di affidare questa fase centrale del procedimento alle Regioni, in quanto durante gli anni in cui fu emanata la normativa di riferimento la maggior parte degli atti di pianificazione urbanistica risultava rientrare tra le competenze di tali enti. Questa scelta attuata con la Legge n.84/1994, è ulteriormente sostenuta dall'intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, che inserendo la disciplina dei porti tra le materie di legislazione concorrente, ha riconosciuto un preminente e prevalente ruolo alle Regioni quali enti preposti al governo del territorio.

“Se è infatti indiscutibile che i Piani regolatori portuali costituiscano anch'essi uno strumento di governo del territorio (presentando, almeno parzialmente, natura di strumenti urbanistici) è altrettanto incontestabile come non possa riconoscersi alla Regione (presente nelle varie fasi del procedimento di adozione del Piano in

modo poco significativo) un potere in materia portuale di rilievo pari a quello che alla stessa è in via ordinaria assegnato in campo urbanistico”.⁷⁹

La dottrina ha messo il diverso peso che hanno le Regioni nelle varie fasi dell'*iter* del Piano regolatore portuale; tuttavia non si può non ribadire come l'attuale disciplina sia stata oltremodo complicata dalla Riforma del Titolo V e di come sia ritenuto da più parti ragionevole un suo superamento ed un superamento del ruolo delle Regioni, in favore di un ritorno all'esclusiva competenza statale in questo settore.

L'atto conclusivo del procedimento formativo del Piano è quindi l'approvazione, la quale deve essere intesa come atto emanato da un'autorità amministrativa volto a conferire piena efficacia ad un provvedimento di un altro soggetto pubblico, di per sé perfetto ma privo della capacità di esplicare i tutti i propri effetti, rappresentando così un autonomo momento integrativo della sua forza giuridica.

Nel caso di specie, la Regione prende comunque parte a momenti del procedimento di adozione; infatti il Presidente della Giunta Regionale è membro del Comitato portuale ed inoltre la Regione può intervenire in modo determinante nei procedimenti di variante agli strumenti urbanistici comunali conseguenti all'intesa tra Comune ed Autorità portuale. Per concludere è opportuno ricordare che essa esercita un ruolo fondamentale nella fase di riscontro del Piano regolatore dal punto di vista ambientale, anche se come si è già precedentemente ricordato il procedimento di valutazione ambientale segue e non precede l'adozione del Piano, rappresentando una vera e propria procedura a sé stante.

⁷⁹ ACQUARONE G. *op.cit.*

In sintesi è corretto affermare che il controllo della Regione è mirato a verificare il rispetto da parte dell'Autorità portuale dell'*iter* procedimentale del Piano del porto, non potendo tuttavia la Regione sovrapporre la propria volontà a quella dell'ente che gestisce lo scalo sulla base di interessi generali non urbanistici.

Un altro aspetto da considerare ,ed il cui rilievo non è secondario, è il rapporto tra il Piano regolatore portuale e gli altri strumenti di governo del territorio e di programmazione economica predisposti dalla Regione; un primo riscontro riguardo a possibili contrasti tra i vari atti di competenza regionale e il Piano della Port Authority è opportuno che venga svolto in sede di conferenza preliminare dei servizi. In particolare questi atti consistono nei piani paesistici e nei piani territoriali urbanistici con valenza paesaggistica ed anche i piani di difesa delle coste.

Le proposte programmatiche del Piano regolatore portuale devono essere armonizzate con questi atti di pianificazione territoriale, in vista della necessaria approvazione da parte della Regione.

Quanto ai programmi regionali di sviluppo ed ai relativi documenti di programmazione economica, essi hanno una cogenza minore, ma la Regione deve necessariamente tenerli in considerazione in vista del raggiungimento di obiettivi economico-finanziari di carattere ultraregionale, in quanto molte opere con queste caratteristiche sono finanziate dallo direttamente dallo Stato.

La disciplina prevista dall'art.5, comma 4 della Legge n.84/1994 implica che non possano essere introdotte modifiche d'ufficio al Piano regolatore portuale, neanche al fine di adeguarlo ad atti di governo del territorio o di tipo economico-finanziario sovraordinati.

In realtà la disciplina dell'art.5, 4° comma prevede che le Regioni abbiano il potere di derogare alla normativa di riferimento e questo è avvenuto nel caso della Regione Liguria.⁸⁰

6.13 Necessità di semplificare il procedimento del Piano regolatore portuale e coordinare i vari atti di governo del territorio.

Dopo aver descritto il tortuoso e complesso procedimento di formazione, approvazione ed adozione del Piano regolatore portuale, non si può non concordare con quella parte della dottrina e degli operatori del settore che si lamentano dei tempi troppo lunghi e degli infiniti adempimenti burocratici che quest'ultimo comporta.

Dall'analisi fin qui condotta si è rilevato come il Piano regolatore portuale possieda delle differenze significative rispetto agli altri atti di pianificazione.

Inoltre esso è volto a regolare l'intero ambito portuale, non incidendo su tale aspetto l'indispensabile opera di distinzione tra il sub ambito operativo e quello di interazione tra porto e città.

Per quanto concerne le sue precipue caratteristiche si è rilevato che il Piano regolatore portuale possiede carattere di esclusività, nel senso che una volta che interviene la sua disciplina viene precluso l'intervento di altre regolamentazioni sia generali che di settore. Infatti secondo la disciplina attuale il Piano dell'Autorità portuale una volta divenuto efficace preclude all'amministrazione

⁸⁰ La Legge Regionale della Liguria 12 marzo 2003, n.9 stabilisce all'art 1, comma 2, che *"in sede di approvazione del Piano regolatore portuale, la Regione apporta modifiche in relazione alle previsioni degli strumenti di pianificazione o di programmazione vigenti o adottati, nonché in relazione alle competenze di tutela del paesaggio e dell'ambiente con particolare riferimento alla sostenibilità e al bilancio ambientale delle relative scelte."*

comunale ogni trasformazione unilaterale dell'assetto raggiunto. Questa previsione di significativo rilievo è giustificata dalla partecipazione di tutti i soggetti interessati alla formazione del Piano regolatore del porto; pertanto nessuna delle amministrazioni che partecipanti al redazione del Piano ha il potere di modificarne il contenuto in via ordinaria.

Il contenuto del Piano regolatore portuale può essere modificato unicamente attraverso le apposite varianti o solamente se si rendono indispensabili degli interventi dettati da situazioni di carattere emergenziale.

Dopo aver esposto questi indispensabili dettagli inerenti ai contenuti ed ai limiti dello strumento di programmazione delle Autorità portuali, è giunto il momento di ritornare ad analizzarne le specifiche finalità.

In particolare si può sostenere che il Piano regolatore portuale persegue contemporaneamente una duplice finalità: da un lato attraverso le previsioni inerenti alla programmazione delle infrastrutture persegue uno scopo di progresso economico, dall'altro regolando le varie destinazioni del territorio portuale svolge una funzione di carattere strettamente urbanistico.

Quindi una volta raggiunta l'intesa con il Comune, l'Autorità portuale ha come obiettivo principale quello di promuovere la crescita dei traffici via mare; tuttavia allo stesso tempo, mediante l'accordo tra le due amministrazioni viene definito un assetto territoriale conforme agli strumenti urbanistici precedentemente predisposti dall'amministrazione municipale.

La confluenza delle finalità di tipo infrastrutturale/economico e di regolazione urbanistico/territoriale in questo unico atto di pianificazione, rende l'opera di classificazione del Piano del porto molto complessa.

Per tali ragioni il Piano regolatore portuale, considerando il territorio portuale quale elemento unificante di ogni attività insediata sullo stesso, può essere definito come uno strumento di governo del territorio “*atipico*”, come si è già precedentemente ricordato.

CONCLUSIONI.

In definitiva il porto è un componente di un sistema complesso, e pertanto deve essere pianificato e programmato in armonia con il sistema stesso.

È corretto definire la materia della portualità come una “materia trasversale”, in quanto essa coinvolge altre materie complesse, e quindi interagisce con competenze di soggetti istituzionalmente deputati alla cura di esse.

La legislazione vigente frazione le competenze tra le varie amministrazioni e questo assetto, come si è più volte sottolineato, sicuramente non contribuisce all'efficienza del sistema.

Permanendo l'auspicio di un intervento radicale del legislatore che porti ordine e semplifichi l'intero sistema dei trasporti, riducendo il numero delle amministrazioni coinvolte e creando meccanismi decisionali capaci di superare le incertezze, non si deve tuttavia tentare di cercare all'interno della disciplina vigente una strada per sopperire alle deficienze presenti.

Infatti a ben guardare, esistono strumenti utilmente impiegabili allo scopo di rendere il sistema portuale più efficiente e i procedimenti di pianificazione della Port Authority più snelli e celeri: le conferenze dei servizi e gli accordi previsti dalla normativa della Legge n.241/1990.

In tema di programmazione e pianificazione territoriale non si può trascurare che la legislazione dell'ultimo decennio è sempre stata orientata al sostegno del c.d. “principio di concertualità” che sfocia nella programmazione negoziata.

Un esempio di questa tendenza sostenuta dal legislatore è la Legge n.662/1996 (*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*) ed agli strumenti che essa

introduce, quali l'intesa istituzionale di programma, l'accordo di programma quadro, il contratto di programma e il contratto d'area. L'ulteriore passo in questa direzione di pianificazione condivisa è ovviamente la concertazione.

Gli strumenti principali per far crescere il sistema portuale e più in generale del sistema dei trasporti sono: da una parte creare un Piano nazionale che comporti delle scelte coerenti con le politiche europee (TEN-T) e dall'altra favorire la collaborazione tra le varie amministrazioni precedenti agli atti di programmazione territoriale attraverso le conferenze dei servizi.

Pertanto le scelte non possono essere operate su tavoli distinti ed in modo frammentario, ma dovrebbero essere assunte in un unico tavolo di conferenza e di conseguente decisione, che abbia ad oggetto il settore portuale nel suo complesso e non solo i suoi singoli aspetti.

Questi accorgimenti, uniti alle misure volte a creare degli organici delle pubbliche amministrazioni composti unicamente da soggetti dotati delle necessarie competenze e motivati a raggiungere risultati economicamente favorevoli (indispensabili in questo senso meccanismi di *pay for performance*) porteranno senza dubbio ad una maggiore celerità del procedimento di adozione del Piano regolatore portuale ed ad una sua superiore corrispondenza con le esigenze del porto.

BIBLIOGRAFIA

Monografie e manuali

- ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, Giuffrè Editore, 2009.
- AMOROSINO S., *Il governo dei sistemi territoriali*, Padova 2008.
- CARBONE S.M – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Giuffrè Editore, 2006.
- CITRIGNO A.M., *L'Autorità portuale, Profili organizzativi e gestionali*, Giuffrè Editore 2003.
- FALZEA G., *Porto e funzione portuale*, II ed, Milano 1998.
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1985.
- GIANNINI M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963.
- GRECO N., *La gestione integrata delle coste. Pesca, urbanistica, turismo, ambiente*. Giuffrè Editore, Milano, 1990.
- LONGOBARDI R., *I porti marittimi*, Giappichelli 1997.
- M. MARESCA – P. COSTA., *Il futuro europeo della portualità italiana*, Marsilio Editore 2013
- M. MARESCA., *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Giappichelli Editore, 2001.
- M. MARESCA., *La governance dei sistemi portuali*, Il Mulino, 2006.
- SALAMONE A.X., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Giuffrè Editore 1998.
- SIRIANNI G., *L'ordinamento portuale*, Giuffrè Editore, 1981.
- STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano 1984.
- STICCHI DAMIANI E., *Attività amministrativa consensuale ed accordi di programmi*, Milano 1992.

Articoli presenti in riviste del settore.

- AMOROSINO S., *I sistemi portuali: considerazioni e proposte sotto il profilo istituzionale*, in *Porti, mare e territorio*, 1989.
- BARBIERI C.A., *Da un sistema a processo ad una pianificazione del territorio basata su cooperazione e dialogo istituzionale*, *Urbanistica informazioni*, 2007.
- BARTOLI M.A - PREDIERI A., *Il piano regolatore*, in *Enc. Dir. XXXIII*, Milano 1983.

- BENNICI B., *La governance regionale dei porti italiani: la legge 84/94 e le sue proposte di riforma* in *Le istituzioni del federalismo*, 2006.
- CACCIAVILLANI C. *L'impatto del sistema portuale sull'assetto territoriale, ambientale, naturalistico* in *Giustizia Amministrativa – Rivista di diritto pubblico*, pubblicata l'8 gennaio 2008.
- CROSETTI A. *La semplificazione procedimentale nel governo del territori: conferenze e accordi di pianificazione*, in *Quaderni regionali*, n.1, Gennaio – Aprile 2001.
- DE MARTINO G., *Quali società miste per i porti*, in *Porti, mare e territorio*.
- MACHESE U., *I sistemi portuali, considerazioni e proposte sotto il profilo economico*, in *Porti, mare e territorio*, 1989.
- SANDULLI A.M., *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale* in *Riv. Giur.* ed.II, 1961.