SCHEMA DI DOCUMENTO

Coordinamento tecnico interregionale infrastrutture, mobilità e governo del territorio

Riunione del 25 maggio 2010

Schema di d.d.l. sulla riforma della legislazione in materia portuale. Osservazioni.

1. **Compatibilità con la normativa di settore vigente e *de iure condendo*.**

Lo schema di riforma della l. n. 84/1994 in esame non tiene conto, né è coordinato con:

a. la normativa statale e regionale successiva alla l. n. 84/1994, per come interpretata conformemente al nuovo Titolo V della Costituzione, che ripartisce le funzioni normative ed amministrative tra Stato ed enti territoriali, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale [1];
b. il d.l. n. 400/1993 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 494/1993), che ha in parte disciplinato il regime delle concessioni demaniali marittime;
c. il r.d. n. 327/1942 (cd. Codice della navigazione) ed il d.P.R. n. 328/1952 (cd. Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione);
d. lo schema di decreto legislativo sul cd. Federalismo demaniale, attuativo della legge delega n. 42/2009 sul cd. Federalismo fiscale, su cui in data 19/05/2010 si è espressa la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale;

2. **La l. n. 84/1994. Competenze normative ed amministrative sul demanio marittimo.**

La l. n. 84/1994, che si intende modificare, tiene conto di un assetto di competenze amministrative tra Stato e Regioni diverso dall'attuale: all'epoca il demanio marittimo era interamente gestito dalle Capitanerie di Porto o da altri enti statali, cioè le istituende Autorità portuali: in tal senso l'art. 2 dettava la definizione di autorità portuale e le autorità marittime (l'articolazione del Corpo delle Capitanerie di porto).

[1] L'art. 117 Cost. attribuisce alle Regioni le funzioni normative concorrenti nelle materie di "governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione"; Rientrano, invece, tra le competenze esclusive statali le materie di "ordine pubblico e sicurezza", "tutela della concorrenza", "tutela dell'ambiente", oltre quella relativa agli aspetti dominicali del demanio marittimo, compresa la fissazione dei parametri per la quantificazione dei canoni demaniali.
Quanto alla sussidiarietà verticale, com'è noto l'art. 118 Cost. pone le funzioni amministrative in capo ai Comuni, salvo che esigenze di coordinamento ed esercizio unitario ne richiedano l'allocazione a livello di Province, Regioni o Stato.

Venivano, peraltro, già riconosciute alcune competenze alle Regioni, sotto l'aspetto pianificatorio delle attività imprenditoriali svolgentisi nei porti ubicati nei propri territori (approvazione del piano regolatore portuale, per come predisposto dalle autorità marittime), e attinenti la realizzazione ed il mantenimento di opere marittime nei porti.

Già il d.P.R. n. 616/1977, a suo tempo, aveva formalmente delegato alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista avesse finalità turistiche e ricreative (cfr. art. 59; la delega, per la Regione Campania, ha trovato effettiva concretizzazione solo nel 1998, quando si è deciso di concludere il rapporto di avvilimento delle Capitanerie di Porto [2]).

Nel 1998, poi, in attuazione della l. n. 97/1997, sono stati adottati i decreti legislativi nn. 112/1998 e 96/1998 sul cd. federalismo amministrativo, mediante conferimento di numerose funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, alle Province ed ai Comuni.

In particolare, quanto al riparto di competenze amministrative, giova ricordare che:

- l'art. 105, comma 2, lett. e), d.lgs. 3 marzo 1998, n. 112, ha conferito alle Regioni le funzioni di programmazione, progettazione ed esecuzione di interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale;
- l'art. 105, comma 2, lett. l), d. lgs. n. 112/1998, come modificato dall'art. 9 della l. 16 marzo 2001, n. 88, ha altresì esplicitamente conferito alle Regioni le competenze amministrative afferenti il rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo nei porti di rilevanza regionale ed interregionale, a decorrere dal 1 gennaio 2002;
- ai sensi dell'art. 42, d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96 e del citato art. 105, comma 2, lettera l) nella versione del 2001, i Comuni esercitano le funzioni amministrative sul demanio marittimo ad eccezione di quello rientrante negli ambiti portuali regionali;
- l'art. 6, comma 1, l. reg. 28 marzo 2002 n. 3, recante "Riforma del trasporto pubblico locale e sistemi di mobilità della Regione Campania", ha confermato in capo alla Regione le funzioni programmatorie ed amministrative in materia di reti, impianti e servizi marittimi, ivi compresi i porti di rilievo regionale ed interregionale, ed in capo ai Comuni le funzioni sul demanio marittimo non portuale;

Lo Stato, invece, esercita ancora:

[2] Con delibera di Giunta regionale 14 luglio 2000, n. 3744, recante "Attuazione d.l.vo 30.3.1999 n. 96 in materia di concessioni demaniali marittime" la Regione, prendendo atto del conferimento di funzioni in materia di demanio marittimo non portuale ai Comuni, ha disposto il trasferimento dei relativi fascicoli, dettando alcuni indirizzi operativi.
Detti indirizzi sono stati poi sostituiti dalle "Linee guida per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo", approvate con delibera di Giunta regionale n. 395 del 28 marzo 2006.

- le funzioni gestorie per il rilascio di concessioni demaniali marittime per finalità di «*approvvigionamento di fonti di energia*» sull'intero demanio marittimo nazionale, e quelle «*nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1995*» (da tale ultimo elenco vanno espunti i porti regionali, siano essi turistici o commerciali, come chiarito dalla Corte Costituzionale a partire dal 2006);
- le funzioni amministrative sulle aree rientranti nella giurisdizione delle Autorità portuali ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (gestite dalle stesse Autorità): l'art. 105, comma 1, d.lgs. n. 112/1998 cit. esclude, infatti, dalle funzioni conferite alle regioni tutte quelle «*non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni*»;
- i compiti inerenti gli aspetti della sicurezza e la compatibilità dell'uso delle aree e delle opere portuali con gli interessi marittimi, sotto l'aspetto tecnico-nautico, nonché in materia di vigilanza sul demanio marittimo e in materia di sicurezza della navigazione. In particolare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 104, d.lgs. n. 112/1998, comma 1, lett. t) e degli artt. 8 e 9, legge 8 luglio 2003, n. 172, sono state espressamente mantenute allo Stato le funzioni relative alla disciplina e alla sicurezza della navigazione da diporto, alla sicurezza della navigazione interna, alla disciplina e alla sicurezza della navigazione marittima, oltre che – ai sensi dell'art. 98, comma 1, lett. c) ed i), d.lgs. n. 112/1998 – le funzioni relative alla regolamentazione della circolazione, in particolar modo veicolare, ai sensi degli articoli 5 e 6, decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (cd. Nuovo codice della strada), per motivi di sicurezza pubblica, di sicurezza della circolazione, di tutela della salute e per esigenze di carattere militare;
- ai sensi dell'art. 9, comma 2, l. n. 88/2001, nel procedimento di rilascio di concessioni demaniali marittime nei porti regionali, l'espressione di un parere sulla compatibilità dell'uso delle aree e delle opere portuali con gli interessi marittimi.

Ciò premesso, e diversamente da quanto affermato nella relazione al ddl, non si può ammettere che mediante immotivata modifica alla l. n. 84/1994 si riallochi in capo allo Stato la funzione amministrativa sui porti di rilevanza regionale che, sin dal 2001, sono ormai gestiti dalle Regioni e in taluni casi, a seguito di ulteriore decentramento, dalle Amministrazioni comunali: ciò in base ad una scelta formalizzata addirittura con apposita legge regionale, che ha anche disposto in merito all'esercizio delle funzioni di pianificazione e programmazione del sistema di trasporto pubblico regionale e locale (cfr., per la Campania, la l. reg. n. 3/2002).

In tal senso pare debba essere letto il nuovo art. 4, comma 5, secondo cui "*Nelle more dell'entrata in vigore delle disposizioni regionali* (di disciplina delle funzioni amministrative) *le funzioni di cui all'articolo 1, comma 4 sono esercitate dall'autorità marittima*" (art. 1, comma 4 che, a sua volta rinviando al precedente comma 3, lett. b), riconosce in capo all'ente gestore del demanio marittimo portuale le funzioni di: "*indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali eserciate nei porti e nelle aree demaniali marittime*").

La fissazione, infatti, di principi e criteri direttivi secondo cui le Regioni potranno legiferare in materia portuale disciplinando le modalità con cui esercitare le suddette funzioni (si tratta, infatti, di materia di competenza normativa concorrente) non può passare per una riconduzione a livello statale delle relative funzioni amministrative; soprattutto quando – come si è detto – vi è stata già una chiara manifestazione di volontà da parte dell'organo legiferante regionale circa la titolarità delle competenze amministrative, e le modalità di svolgimento delle funzioni programmatorie sui porti regionali.

Del resto, anche se non vi fosse già in vigore alcuna normativa regionale, dette funzioni ben possono essere espletate, nelle more dell'approvazione di ulteriori, future leggi regionali, mediante applicazione della normativa statale di settore (*in primis* il Codice della Navigazione e il suo Regolamento di attuazione), come del resto già avviene per quegli aspetti non ancora normati a livello regionale.

Lo schema in esame, peraltro, contrasta anche con le primarie regole di *drafting* normativo nella parte in cui nulla dice in merito alla suddetta normativa statale del 1998 e del 1999, che aveva già determinato il conferimento di poteri gestionali sul demanio marittimo dallo Stato alle Regioni.

Ne va, pertanto, ipotizzata una sua abrogazione implicita, a meno che non si ritenga possibile un faticoso coordinamento tra la nuova l. n. 84/1994 e l'art. 105, comma 2, lett. l), d.lgs. n. 112/1998, per cui - secondo un combinato disposto inefficace, inefficiente e diseconomico – nelle more della nuova normativa regionale, tutte le competenze elencate all'art. 1, comma 3, lett. b) nei porti di rilevanza regionale sono esercitate dallo Stato, ad eccezione del mero rilascio del provvedimento di concessione demaniale marittima, che continua ad essere in capo alle Regioni.

3. In particolare: osservazioni puntuali al testo del ddl.

3.1. L'art. 1 (art. 1 dello schema).

Il nuovo art. 1 chiarisce il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni, e precisa una nuova ripartizione di compiti e funzioni "tra autorità marittima e autorità portuale".

Non vi è, però, chiarezza sul significato di autorità marittima e di autorità portuale, alla luce del nuovo ruolo regionale sin dal 1998 (cfr. *supra*): rimane, infatti, in vigore l'art. 2; secondo i cui commi 2 e 3 "*sono autorità portuali ai sensi della presente legge gli enti di cui all'articolo 6*" (ovvero, gli enti statali che gestiscono i porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale), e "*sono autorità marittime ai sensi della presente legge i soggetti di cui all'articolo 16 del codice della navigazione*" (ovvero, il Corpo delle Capitanerie di porto nelle sue articolazioni).

Fermo restando, pertanto, l'art. 2 andrebbe meglio specificato che il gestore dei porti può essere l'autorità portuale, l'autorità marittima o un ente territoriale.

Quanto al comma 6, occorre inoltre chiarire chi siano le "autorità competenti" e cosa si intenda per "circoscrizione portuale" (terminologia utilizzata dall'art. 16 Cod. Nav., nonché con riferimento alle autorità portuali, ma non anche per i porti regionali).

3.2. L'art. 4 (art. 2 dello schema).

Circa i "principi fondamentali" indicati al comma 4, cui le Regioni dovrebbero attenersi nell'esercizio del proprio potere normativo, si osserva che più che criteri generali la legge pone disposizioni di dettaglio. Si evidenzia, inoltre, che:

a. il principio indicato alla lett. a) lascia intendere che non vi possano essere enti locali che, nell'esercizio della propria autonomia gestionale ed organizzativa, decidano di svolgere attività di impresa anche mediante servizio pubblico locale di rilevanza economica;
b. il criterio di cui alla lett. e) lascia presupporre che il demanio marittimo portuale permanga in proprietà dello Stato: la previsione andrebbe coordinata con lo schema di d.lgs. sul federalismo demaniale, secondo cui il demanio marittimo (ma non i porti ?) potrebbe essere attribuito dallo Stato alle Regioni, ferma restando la natura di demanio pubblico (cfr. art. 4 dello schema di d.lgs. sul cd. federalismo demaniale, attualmente all'esame della competente Commissione Senato);
c. la lett. f) introduce un obbligo di acquisizione del parere dell'autorità marittima ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle operazioni portuali. Nulla si dice circa il parere da rendere per il rilascio di concessioni demaniali marittime, per cui evidentemente vale l'art. 9, l. n. 88/2001. Per esigenze di chiarezza e certezza normativa, si propone di abrogare detta ultima norma riportandone il contenuto nell'articolo in esame;
d. *idem* è per la lett. g), che in parte ripete il contenuto degli artt. 8 e 9, l. 8 luglio 2003, n.

172;

e. quanto alla lett. h): non si comprende perché la delimitazione dell'ambito dei porti di rilevanza regionale debba avvenire a mezzo piano regolatore portuale (PRP), ovvero mediante provvedimento la cui adozione, secondo la medesima l. n. 84/1994, è di competenza dell'autorità marittima (cfr. nuovo art. 5). Non si capisce, peraltro, come possano essere sottratti dall'obbligo di delimitazione dell'ambito mediante PRP i soli porti "*aventi esclusivamente funzione turistica e da diporto*", quando è proprio con i PRP che si indicano le destinazioni funzionali dei porti

f. occorre meglio coordinare la lett. i), che introduce l'obbligo di acquisizione del parere dell'autorità marittima per l'adozione del PRP, con l'art. 5, comma 1, secondo cui è proprio l'autorità marittima a formare il PRP e ad adottarlo (la Regione esercita un potere di approvazione dello stesso, dopo che su di esso l'autorità marittima ha raggiunto un'intesa con il Comune interessato);

g. va chiarito cosa si intenda per "servizi tecnico nautici", sulla cui disciplina ai sensi della lett. j) permane la titolarità statale, e come vadano differenziati dai "servizi portuali" di cui alla lett. f);

h. occorre precisare se il rispetto dei principi di cui al successivo art. 18 "*in materia di rilascio di concessioni in ambito portuale*" deve avvenire per tutte le concessioni demaniali marittime nei porti o solo per quelle di cui all'art. 18, che disciplina soltanto le concessioni volte a "*riservare nell'ambito portuale spazi operativi per lo svolgimento delle operazioni portuali*" alle cd. imprese portuali di cui al precedente art. 16. Di particolare importanza è infatti, tra i principi indicati dall'art. 18, la selezione tra aspiranti concessionari mediante procedura di evidenza pubblica.

Si è già detto al § 2 del comma 5, che nelle more dell'adozione della disciplina regionale pare richieda un ritrasferimento di competenze sul demanio marittimo portuale dagli enti territoriali allo Stato.

Il comma 6 va coordinato con l'art. 105, comma 2, lett. l), d.lgs. n. 112/1998 nella parte in cui sostanzialmente afferma la medesima regola, ovvero sottrae alla competenza gestoria regionale "*le aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1995 ... e successive modificazioni*" (il comma 6 parla, peraltro, di decreti ministeriali).

3.3. L'art. 5 (art. 3 dello schema).

Non è chiaro il motivo per cui il piano regolatore portuale dovrebbe essere predisposto ed

adottato dall'autorità marittima anche sui porti di rilevanza regionale.

3.4. L'art. 5-ter (art. 5 dello schema).

Il comma 1 richiama – sia pure solo nella parte definitoria – il d.P.R. n. 509/1997, che però appare del tutto anacronistico nella sua disciplina procedimentale per il rilascio di concessioni demaniali marittime per la nautica da diporto. Se ne suggerisce l'abrogazione o comunque una sua rivisitazione.

Il comma 3 sottrae al regime edilizio di cui al d.P.R. n. 380/2001 "*la realizzazione delle strutture di interesse turistico-ricreativo dedicate alla nautica da diporto di cui all'art. 2, comma 1, lett. c)*", ovvero i cd. "punti d'ormeggio" [3]:

a. si propone l'inserimento di tale norma nell'art. 3, T.U. Edilizia;
b. non è inoltre chiaro se a non essere assoggettati a permesso di costruire sono i soli "*pontili galleggianti a carattere stagionale, pur se ricorrente*", o tutti i pontili galleggianti, in quanto rientranti nella categoria "punti d'ormeggio";
c. occorre, inoltre, eliminare la qualificazione "di interesse turistico-ricreativo" che il comma in esame attribuisce a detti "punti d'ormeggio", in quanto ben altra cosa sono le attività turistico-ricreative (come chiarito dall'art. 13, l. n. 172/2003 [4]) che in quanto tali sono assoggettate ad una peculiare disciplina, peraltro oggetto di esame critico da parte della Commissione europea (nella parte in cui il d.l. n. 400/1993 ne dispone il rinnovo automatico, sottraendole alla gara).

3.5. L'art. 18 (art. 15 dello schema).

Occorre meglio precisare se – come sembra – l'art. 18 si applichi solo per le concessioni volte a "*riservare nell'ambito portuale spazi operativi per lo svolgimento delle operazioni portuali*" alle cd. imprese portuali di cui al precedente art. 16.

Di particolare importanza è infatti, tra i principi indicati dall'art. 18, la selezione tra aspiranti concessionari mediante procedura di evidenza pubblica, che la giurisprudenza comunitaria e nazionale, ma anche la Commissione europea e da ultimo il legislatore italiano richiedono per qualsivoglia

[3] Ovvero, ex art. 2 cit, "*le aree demaniali marittime e gli specchi acquei dotati di strutture che non importino impianti di difficile rimozione, destinati all'ormeggio, alaggio, varo e rimessaggio di piccole imbarcazioni e natanti da diporto*".
[4] Ai sensi del citato art. 13 le concessioni per finalità turistico-ricreative sono quelle che non servono a svolgere servizi pubblici e servizi e attività portuali e produttive, quali quelle indicate nelle lettere da *a*) ad *f*) del comma 1 dell'art. 01, d.l. n. 400/1993, ovvero: a) gestione di stabilimenti balneari; *b*) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; *c*) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; *d*) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; *e*) esercizi commerciali; *f*) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo;

procedimento volto a fornire un'occasione di guadagno ad imprenditori.

In tal senso, da ultimo, si è espressa anche la cd. Direttiva servizi n. 2006/123/CE, recentemente recepita con il d.lgs. n. 59/2010.

---

compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.