

Dott. Stefania BEVILACQUA

Ricercatrice di diritto della navigazione

PORTI TURISTICI ED AEROPORTI D'INTERESSE REGIONALE

La tematica relativa alle infrastrutture portuali ed aeroportuali incide su una pluralità di fattori legati sia alla navigazione in senso stretto, che al turismo ed allo sviluppo economico locale e nazionale.

I porti turistici e gli aeroporti di interesse regionale, dal punto di vista delle competenze statali e regionali, non ricevono una trattazione unitaria nel nostro ordinamento.

Con particolare riferimento alle infrastrutture di trasporto, infatti, com'è noto, la riforma costituzionale del 2001 ha modificato radicalmente il sistema delle competenze. Con la nuova formulazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001, si è attribuita la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di porti e aeroporti civili e di grandi reti di trasporto e di navigazione (art. 117, terzo comma della Costituzione).

Il nuovo riparto delle competenze ha, come è stato sostenuto in dottrina¹, creato due livelli ordinamentali, statale e regionale, paralleli e senza la prevalenza dell'uno sull'altro, che ha finito con il generare numerosi conflitti di attribuzione alla Corte costituzionale².

1 V. BORRUSO, CARBONE, MALINCONICO, MARESCA, *Europa e Mediterraneo. Un'idea di strategia dei trasporti*, Bologna, 2006, 94 e ss.

2 Pur non entrando nel merito delle decisioni che hanno riguardato le mutate competenze con riferimento alla materia dei porti v. Corte cost. sent. n. 322 del 2000 (in Foro It., 2000, I, 3067), sent. n. 511 del 2002 (in Dir. trasp. 2003, con nota di REALE,

Le dimensioni minori delle infrastrutture oggetto del presente studio fanno sì che entrambe abbiano, di fatto, una rilevanza esclusivamente regionale. Giova rilevare tuttavia che mentre la portualità turistica³ si sviluppa come conseguenza di un fenomeno legato alla specificità del diporto nautico, gli aeroporti regionali rientrano pienamente nell'ambito della materia aeroporti civili.

Con particolare riferimento al porto turistico, la materia del turismo, di attribuzione regionale esclusiva, si trova a confronto con la materia dei porti attribuita alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni. Questo intrecciarsi di aspetti, turistici in relazione allo scopo, e demaniali in relazione alla natura giuridica del bene, hanno reso il quadro normativo piuttosto frammentario.

Gli interventi legislativi che hanno interessato il turismo nautico sono stati numerosi in questi ultimi anni ma non è ancora stata emanata una normativa dello Stato che detti i "principi fondamentali" in materia di infrastrutture portuali destinate al diporto nautico⁴. Lo specifico aspetto della portualità turistica non è, peraltro, contenuto nel recente codice della nautica da diporto emanato con D. Lgs. n. 171/2005⁵ che attiene alla disciplina del mezzo nautico, delle attività e delle relative responsabilità.

Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in materia di porti turistici, 886 e ss.); sent. n. 378 del 2005; sent. n. 89 del 2006. Più in generale sulla giurisprudenza costituzionale sul nuovo riparto di competenze in materia di navigazione e trasporto v. ampiamente VERMIGLIO, Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di navigazione e trasporto nel Titolo V Cost.: Criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale, in *Dir. trasp.*, 2004, 11 e ss.

3 Per un'ampia trattazione della materia v. TRANQUILLI LEALI, *Porti turistici-Struttura e funzioni*, Milano, 1996.

4 V. CLARONI, La tutela dell'utente del porto turistico quale parte del contratto di ormeggio, in <http://www.altalex.com>, n. 1390 del 4.5.2006.

5 Emanato in applicazione dell'art. 6 della l. 8 luglio 2003, n. 172 recante "Disposizioni

Il porto turistico ha una vocazione regionale direi quasi naturale avendo una rilevanza economica che si limita ad un ambito regionale o interregionale e che, sebbene una progressiva crescita del settore della nautica da diporto, non sembra rivestire una valenza nazionale.

La specificità del diporto nautico distingue il porto turistico da altre tipologie di infrastrutture portuali di cui all'art. 4 della l. 84 del 1994, di riforma dell'ordinamento portuale. Nonostante nella legge venga espressamente annoverata, nell'ambito delle diverse funzioni dei porti, alla lett. e) la funzione turistica e da diporto, mi sembra di condividere la posizione di quella dottrina⁶ che afferma che la legge 84/94 non contiene disposizioni che si riferiscono specificatamente ai porti turistici, essendo questa norma indirizzata ai porti commerciali.

Occorre pertanto muovere dalla definizione di porto turistico ...come il complesso di strutture amovibili ed inamovibili realizzate con opere a terra e a mare allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari, contenuta nel d.P.R. 2 dicembre 1997 n. 5097.

6 Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto attuativo della delega delle funzioni amministrative alle Regioni di cui all'art. 20, comma 8, L. 15 marzo 1997 n. 59. Sulla nuova disciplina v. BRIGNARDELLO, op. cit., 639; TERRILE, La disciplina dei porti turistici: il caso italiano, in *Dir. mar.*, 1998, 938.

7 Sulla natura del porto quale bene demaniale v. fra gli altri QUERCI, Demanio marittimo, in *Enc. Dir.*, Milano, 1964, III, 94; CASANOVA, Demanio marittimo e poteri locali, Milano, 1986; LEFEBVRE, D'OVIDIO, PESCATORE, TULLIO *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2004, 143; RIGHETTI, *Trattato di diritto della navigazione*, Milano, 1987, I, 694; GRIGOLI, Sulla ricognizione dei tratti peculiari della demanialità marittima, in *Giust. Civ.*, 1995, I, 1952; DI GIANDOMENICO, Il regime di appartenenza dei porti turistici, in *AAVV*, La nuova problematica giuridica dei porti turistici, Milano, 2004 il quale afferma che sotto il profilo della demanialità non si distingue tra porti commerciali e porti turistici.

Dalla lettura della norma se ne desume che il porto turistico ha come specifica destinazione la nautica da diporto che comprende la fondamentale funzione di offrire un ormeggio stabile e sicuro alle unità da diporto, oltre alla fornitura di prestazioni accessorie.

Ciò che contraddistingue il porto turistico e che lo differenzia da altre tipologie di infrastrutture portuali è certamente rappresentato dalla qualificazione del mezzo nautico destinato alla navigazione da diporto, distinto dalle leggi speciali in nave, imbarcazione e natante da diporto. Sembra peraltro evidente, a titolo esemplificativo, che anche l'attività crocieristica, con specifico riferimento alla finalità, potrebbe essere ritenuta attività turistica, ma il mezzo nautico impiegato per la crociera turistica non perde la qualificazione di nave mercantile perché adibita al trasporto avente finalità ricreativa ed il porto in cui è ormeggiata non può per questo essere equiparato ad un porto turistico. Probabilmente la denominazione di porto da diporto in luogo di porto turistico sembra più appropriata.

Tornando alle competenze sulla gestione dei porti turistici, il conferimento di funzioni in capo alle Regioni ed agli enti locali, ovvero ai comuni, può essere pacificamente affermato sia che si ritenga che la materia del turismo riguardi anche i porti turistici, sia che per essi assuma rilevanza la "portualità" ovvero l'aspetto connesso alla demanialità del bene⁸.

8 v. BENVENUTI, *Industria del turismo e beni demaniali*, in *Dir. mar.* 2004, 409-41.

Questo principio generale avviato con legge ordinaria, trova un definitivo superamento alla luce delle modifiche degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Le disposizioni sulla portualità turistica, sotto il profilo dinamico, hanno infatti avuto una rilevanza a partire dai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni⁹.

La gestione dei porti turistici è stata inclusa nella materia "Turismo e Industria alberghiera", materia che era già prevista di pertinenza regionale sin dall'originaria formulazione (ossia anteriore alla modifica introdotta con la L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3) dell'art. 117 Cost.. Com'è noto, con riferimento al turismo, la delega alle regioni è stata di notevole consistenza sin dalle prime fasi di devoluzione delle funzioni amministrative.

In base all'art. 56 del DPR n. 616/77 (a completamento di quanto già previsto dal DPR 14 gennaio 1972 n. 6) le funzioni trasferite alle regioni concernono "tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale..." precisandosi che le funzioni predette comprendono, tra l'altro, "le opere, gli impianti, i servizi complementari all'attività turistica" (art. 56 cit., comma 2, lett. a).

In base all'art. 59 del citato decreto, sono inoltre delegate alle Regioni le funzioni amministrative sul demanio marittimo in base ad un criterio funzionale ovvero per le sole utilizzazioni con finalità turistico ricreative e, come stabilito

⁹ V. Cons. St. sez. II, 15 maggio 2002 n. 767, in Dir. mar., 2003, 857 con nota di PIETRANTOZZI, Il pasticcio dei porti turistici.

dal giudice costituzionale (sentenza 511 del 2002¹⁰ su un giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalla regione Liguria e che riguardava le competenze su un porto turistico), tale norma mal si concilierebbe con una aprioristica totale esclusione dalla operatività della delega dei porti e- specificatamente tra i porti di rilevanza regionale- dei porti turistici che rappresentano una tipica utilizzazione di aree demaniali per finalità turistiche ricreative.

A completare il trasferimento di competenze relative al rilascio delle concessioni demaniali, e non solo di quelle legate all'utilizzazione turistica, provvede l'art 105, comma 2 lettera l) del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (nel testo modificato dall'art. 9 della l. 16 marzo 2001 n. 88) che conferisce le funzioni amministrative in materia di gestione dei beni demaniali marittimi alle Regioni nei porti di rilevanza economica regionale e interregionale.

Il legislatore nazionale, procedendo secondo lo stesso criterio, ovvero di individuare ciò che non è conferito, prevede una limitazione alla delega, specificando che il conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale (e cioè quelli che ricadono nell'ambito portuale di competenza delle Autorità portuali in base alla legge 84 del 1994), nonché nelle aree di preminente interesse nazionale in relazione alle esigenze della navigazione

10 V. VERMIGLIO, Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, in *Dir. trasp.*, 2003, 461 nota 12. L'A. ritiene che "il conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni non opera anche il trasferimento della titolarità del bene e delle risorse che ai sensi del d..P.C.M. 12 ottobre 2000 resta invariato anche dopo i decreti di classificazione".

marittima individuati in capo allo Stato dal d.P.C.m. 21 dicembre 1995 e successive modificazioni. La Corte Costituzionale con sentenza n. 322 del 2000 ha chiarito che il richiamo effettuato dall'art. 105 del d.lgs. 112/98 al suddetto d.P.C.m. vale semplicemente a definire per relationem la portata dei limiti introdotti al conferimento di funzioni, ma non comporta il conferimento a tale atto di efficacia legislativa, il quale è applicabile solo nei limiti in cui "l'efficacia ad esso propria tuttora sussista".

Alla luce delle modifiche degli artt. 117 e 118 della Costituzione, e la conseguente assegnazione alle Regioni della competenza concorrente della materia "porti" e legislativa piena della materia "turismo" - come chiarito dalle sentenze della Corte Costituzionale 10 marzo 2006 n. 89 e n. 90 - "impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento dei porti turistici nel d.P.C.m. del 1995 ai fini del riparto delle funzioni amministrative". A giudizio della Corte il decreto non può cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali, di interesse regionale o interregionale, al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro "preminente interesse nazionale".

Il Consiglio di Stato nel parere n. 767 del 2002 aveva già precisato che la mancata adozione del decreto ministeriale di classificazione dei porti a rilevanza economica regionale ed interregionale (tra i quali rientrano i porti turistici), previsto dall'art. 4 della legge 84 del 1994 e successive modificazioni, non costituisce ostacolo al conferimento di funzioni alle Regioni in materia¹¹.

11 V. VERMIGLIO, op. loc. ult. cit.

Ma, come osservato da autorevole dottrina¹² la competenza legislativa concorrente, con particolare riferimento alla materia porti, dovrebbe, invece, essere correlata ai provvedimenti di classificazione dei porti di interesse regionale ed interregionale, escludendo di conseguenza quelli statali.

Questa interpretazione non appare, però, riflettere la norma costituzionale che non opera alcuna distinzione e che assoggetta ad unica disciplina tutti i porti, a prescindere dalla rilevanza. Il criterio dell'integrazione e della differenziazione, secondo la citata dottrina, porta ad affermare la potestà delle singole Regioni di emanare norme specifiche in relazione agli interessi locali senza compromettere l'unità del nostro ordinamento.

Nel caso in cui lo Stato voglia procedere a riconoscere ad alcuni porti turistici, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, occorrerà, come peraltro asserito più volte dalla Corte Costituzionale, la necessaria partecipazione della Regione interessata secondo il principio di leale collaborazione.

È tuttavia opportuno precisare un altro aspetto. Se può pacificamente affermarsi la competenza della Regione con riferimento alla gestione dei porti turistici, non si può

12 V. FABIANI, *Gli approdi turistici nella problematica giuridica*, Milano, 1972, 12 il quale ravvisa come elemento comune tra i porti commerciali ed i porti turistici il fatto che entrambi assolvono la funzione di garantire la sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare.

estendere tale competenza con riferimento all'adozione di norme di sicurezza della navigazione, sia di *safety* che di *security*, che non possono subire limitazioni o frammentazioni nella tutela¹³ e che rimangono di competenza dello Stato in tutti i porti anche in quelli regionali ed interregionali.

Probabilmente nell'elenco delle materie che vengono riservate allo Stato, alla materia "ordine pubblico e sicurezza" riservata alla potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. h) sarebbe stato opportuno aggiungere la materia della "sicurezza della navigazione"¹⁴. Sul punto occorre altresì rilevare che la Regione è comunque obbligata a rispettare le norme sulla sicurezza marittima, che peraltro sono quasi sempre di origine internazionale o comunitaria .

Le stesse considerazioni possono farsi per le Regioni a statuto speciale. Per esse è peraltro, costituzionalmente possibile l'emanazione di una disciplina organica in materia di turismo. In Sicilia l'art. 14 lett. n) dello Statuto prevede una competenza esclusiva in materia di turismo, e quindi sui porti turistici. Avendo inoltre la regione Siciliana la titolarità dei beni demaniali marittimi si realizza la coincidenza in un unico soggetto degli aspetti gestori e degli aspetti dominicali¹⁵.

13 Tale formulazione era contenuta nello schema di Disegno di legge costituzionale recante nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003.

14 V. CAMARDA, *Comune e fasce costiere*, in AAVV, *La gestione del demanio marittimo*, Milano, 2002, 5 e segg.

15 V. SIRIANNI, *Gli aeroporti* in CASSESE *Trattato di Diritto amministrativo*, Tomo IV, 2003, 2570.

Tale formulazione era contenuta nello schema di Disegno di legge costituzionale recante nuove modifiche al Titolo V, parte seconda, della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2003. Con riferimento agli aeroporti, per i quali manca una classificazione, il legislatore speciale ha riscritto le norme del codice della navigazione nel rispetto delle modifiche costituzionali, che non hanno operato una distinzione, sul modello del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, tra aeroporti di interesse nazionale e non¹⁶, ma che affidano l'intera materia aeroporti civili alla competenza concorrente Stato Regione.

Il nuovo art. 698 cod. nav. introdotto dal d. lgs. 9 maggio 2005 n. 96 di revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, così come modificato dal d. lgs. 15 marzo 2006 n. 151, affida il ruolo delle Regioni all'intesa con la Conferenza permanente Stato Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto delle competenze ripartite Stato-Regioni.

Altro strumento di garanzia costituzionale è l'attribuzione della rilevanza nazionale all'aeroporto ed al sistema aeroportuale¹⁷, in relazione alla funzione che questi hanno quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato. È un interesse che esula dal soggetto che esercita una determinata competenza.

16 V. D'AGOSTINO, Brevi note sulla nozione di sistema aeroportuale, in *Dir. trasp.*, 2006, fasc.2, 471 e segg.

17 V. MORANDI, Delle gestioni aeroportuali e dei servizi di assistenza aeroportuale, relazione tenuta al convegno di Modena, 7 – 8 ottobre 2005, *La nuova disciplina della navigazione aerea nel codice della navigazione: analisi e commento al d. lgs. 9.5.2005, n. 96* in corso di pubblicazione.

Gli stessi criteri specificati nella legge: dimensioni e tipologia del traffico, ubicazione territoriale e ruolo strategico, progetti europei relativi alle reti transeuropee di trasporto, costituiscono una dichiarazione di principio ma non sembra possano costituire la definizione delle linee cornice all'interno delle quali le regioni sono chiamate ad emanare norme di dettaglio¹⁸.

In questo quadro normativo, gli aeroporti di interesse regionale rappresentano una categoria residuale per i quali occorrerà accertare che non sussistano i requisiti predetti per l'identificazione di un aeroporto o di un sistema aeroportuale di interesse nazionale. È da rilevare che negli ultimi anni il diffondersi di compagnie low-cost ha suscitato un rinnovato interesse verso il ruolo degli aeroporti regionali¹⁹.

Un'ultima osservazione. In Italia, come si è detto, si è adottato il criterio di attribuire competenze in materia di porti e aeroporti civili allo Stato in maniera c.d. trasversale, sia per i grandi porti ed aeroporti che per quelli c.d. minori.

Lo Stato emana la legge quadro e le regioni le norme di dettaglio. In Spagna si è invece riconosciuta allo Stato competenza esclusiva per i porti d'interesse generale ed alle Comunità autonome competenze sui porti turistici evitando il pericolo che deriva dalla creazione di vuoti normativi.

18 V. LUPI (a cura di), *Metodi e modelli per la simulazione e verifica di un sistema di trasporto aereo: uno stato dell'arte*, Franco Angeli, 2006, Collana Trasporti.

19 V. CAMARDA, *I porti turistici: considerazioni di diritto comparato*, 62- 65 in AAVV, *La nuova problematica giuridica dei porti turistici*, Milano, 2004.

Questo criterio di separazione, che tuttavia non si rinveniva nemmeno nel testo della legge costituzionale non entrata in vigore, avrebbe fatto chiarezza e contribuito a risolvere i numerosi conflitti di attribuzione che hanno riguardato le materie di legislazione concorrente, porti e aeroporti civili compresi.

