

## I PORTI E LE CLASSIFICAZIONI\*

Greta Tellarini\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La legislazione in materia portuale prima della riforma intervenuta con Legge 28 gennaio 1994, n. 84: la classificazione dei porti nel Regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095. – 3. La classificazione dei porti operata dalla Legge 28 gennaio 1994, n. 84 di riordino della legislazione in materia portuale. – 4. La ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia portuale, alla luce della riforma costituzionale di cui alla Legge 18 ottobre 2001, n. 3. – 5. Alcune riflessioni conclusive.

1. – Già nel diritto romano i porti venivano inseriti (insieme a fiumi, rive e spiagge marittime) nella categoria delle *res publicae*, che, come tali, erano *dominium* del popolo romano, tutelabili per il tramite dell'*actio iniuriarum*, avente natura penale. Tale impostazione è stata mantenuta negli Statuti e negli ordinamenti delle città marinare del Mediterraneo, sorte a partire dal secolo XI, e, tra le grandi codificazioni nazionali dei secoli XVIII e XIX, anche il *Code Napoléon* riservava ai porti natura demaniale.

Il nostro ordinamento positivo si è perfettamente adeguato a tale impostazione e sin dal codice civile del 1865 il legislatore ha inserito i porti nell'ambito del demanio dello Stato. Tale scelta è stata confermata anche dal legislatore del 1942 con il codice civile e il codice della navigazione; infatti, l'art. 822, comma 1, cod. civ. annovera i porti tra i beni appartenenti allo Stato e facenti parte del demanio pubblico, mentre l'art. 28 lett. a) cod. nav. ne sancisce la natura di beni rientranti nell'ambito del demanio marittimo.

La normativa richiamata si limita, tuttavia, a sancire l'appartenenza dei porti al demanio necessario, senza comunque offrire una nozione legislativa

---

\* Relazione al convegno "Le infrastrutture marittime ed aeronautiche. Evoluzione concettuale e problematiche di gestione", Palermo, 2-3 maggio 2008.

\*\* Professore associato nell'Università degli Studi di Bologna.

di porto. Neppure la legislazione speciale in materia portuale ha contribuito a fornire una definizione giuridica del bene-porto: il Regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095 (ed il suo Regolamento di attuazione 20 settembre 1904, n. 231) e la più recente Legge 28 gennaio 1994, n. 84 di riforma dell'ordinamento portuale hanno suddiviso i porti in categorie e classi, senza tuttavia pervenire ad una loro definizione giuridica<sup>1</sup>.

Negli anni i porti hanno subito una profonda trasformazione anche a causa della notevole evoluzione delle modalità di trasporto delle merci. Nati essenzialmente come luoghi di rifugio, ove le navi potevano trovare sicuro riparo, i porti si sono presto trasformati in centri di carico, scarico e di deposito delle merci più varie, senza assumere, tuttavia, un particolare rilievo sul piano giuridico.

Quando intorno alla metà del XIX secolo la dimensione industriale interviene a caratterizzare le aree portuali, divenute centri di trasformazione delle materie prime, i porti restano comunque meri luoghi, in cui porre in essere la commercializzazione e la trasformazione di beni, privi di qualsiasi caratterizzazione giuridica. Inteso essenzialmente il porto come uno "spazio", ossia come una *res*, si avverte la necessità di definirne la natura pubblica e di assoggettare le attività economiche svolte in ambito portuale al regime di diritto amministrativo, attraverso l'elaborazione delle norme del codice della navigazione, quale disciplina esclusiva di riferimento del settore.

Le profonde trasformazioni intervenute nel settore dei trasporti e della logistica hanno condotto ad una progressiva revisione della funzione portuale: il porto ha cessato di essere il luogo di sosta e di lavorazione della merce per assumere la natura di infrastruttura e di snodo logistico, in cui il transito delle merci e la loro movimentazione devono avvenire in tempi brevi; da semplici "luoghi" o *res*, i porti hanno cominciato a connotarsi come complessi sistemi infrastrutturali, caratterizzati pur sempre da una dimensione

<sup>1</sup> Si vedano GAETA D., *Demanio marittimo*, Milano, 1965, p. 224; D'ANIELLO F., *Porti*, in *Noviss. Dig.*, vol. XIII, Torino, 1966, p. 292; LEFEBVRE D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2008, p. 97; CASANOVA M., *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano 1986, p. 133 ss.; CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2004, p. 69 ss.; DI GIANDOMENICO G., *Porti e demanialità*, in *Trattato breve di diritto marittimo (coordinato da Antonini A.)*, Milano, 2007, p. 217 ss.; XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, p. 1 ss.; QUERCI F.A., *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, p. 92 ss.; OLIVI M., *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 363 ss.

pubblica, che sul piano della disciplina giuridica deve costituire prevalentemente espressione di competenze statali. Tuttavia, avendo i porti diretta influenza anche sull'ambito territoriale immediatamente circostante, si consolida un sempre maggiore interesse degli enti locali ed, in particolare, delle Regioni, quali soggetti aventi specifiche competenze legislative, ad intervenire nella materia portuale <sup>2</sup>.

2. – Prima dell'entrata in vigore della Legge 28 gennaio 1994, n. 84 (*Riordinamento della legislazione in materia portuale*) <sup>3</sup>, la disciplina dei porti risultava alquanto obsoleta, frammentaria e di difficile ricostruzione, dal momento che si assisteva ad una sovrapposizione delle legislazioni di carattere generale sulle normative speciali.

Oltre la normativa dettata dal codice della navigazione ed, in attuazione del medesimo, dal Regolamento per la navigazione marittima, esistevano in materia numerose leggi speciali volte a disciplinare i singoli porti più importanti, per i quali era prevista la creazione di enti portuali e l'attribuzione agli stessi di ampie potestà ordinamentali e regolamentari sul porto. A tale quadro normativo si aggiungeva la disciplina posta dal Regio decreto del 2 aprile 1885, n. 3095 <sup>4</sup>, contenente il testo unico della Legge 16 luglio 1884, n. 2518, con le disposizioni del titolo IV, porti, spiagge e fari della preesistente Legge 20 marzo 1865, n. 2248 sui lavori pubblici, ed il Regolamento di attuazione 20 settembre 1904, n. 231 del suddetto Regio decreto.

Quest'ultimo sistema normativo si inseriva in un particolare contesto storico, caratterizzato da un grande sviluppo dei traffici di cabotaggio, i quali ben supplivano all'inadeguatezza della rete stradale, e dalla cospicua dimensione che assumeva l'interscambio di merci per mare con tutti i paesi mediterranei e con quelli dell'area orientale collegati dalla nuova costruzione del Canale di Suez (inaugurato nel 1869).

In questo periodo storico imperava una visione unica degli interessi ma-

---

<sup>2</sup> Ripercorrono l'evoluzione del bene porto come bene ed infrastruttura pubblica, CARBONE S.M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, p. 2 ss., a cui si rinvia per maggiori approfondimenti. Si veda anche DI GIANDOME-NICO G., *Porti e demanialità*, cit., pp. 217-218.

<sup>3</sup> Pubblicata in G.U. 4 febbraio 1994, n. 28.

<sup>4</sup> Pubblicato in G.U. 27 maggio 1885, n. 123.

rittimi del Paese, in quanto il potenziamento della marina da guerra rappresentava la condizione necessaria ed imprescindibile per lo sviluppo dei traffici della marina mercantile. In questa logica di complementarietà tra le due flotte si pervenne alla creazione nelle basi navali di porti militari perfettamente integrati con gli esistenti porti mercantili.

Nel momento in cui si decise di dare sistemazione organica e normativa alla classificazione dei porti con il Regio decreto n. 3095/1885 ed il relativo regolamento di attuazione, si delineò una sorta di gerarchia tra i vari tipi di porti, volta a collocare nella prima categoria “i porti e le spiagge che servono unicamente o precipuamente a rifugio o alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato” e nella seconda categoria, i porti e gli approdi “che servono precipuamente al commercio”<sup>5</sup>.

Infatti, il Regio decreto n. 3095/1885, testo unico della Legge 16 luglio 1884, n. 2518, con le disposizioni del titolo IV, porti, spiagge e fari della preesistente Legge 20 marzo 1865, n. 2248 sui lavori pubblici, classifica i porti italiani in due distinte categorie (art. 1): la prima comprende i porti e le spiagge che interessano la sicurezza della navigazione generale e servono unicamente o principalmente a rifugio, o alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato; la seconda categoria comprende, invece, i porti e gli approdi che servono principalmente al commercio ed abbiano i requisiti indicati dall'art. 2 del decreto con riferimento alle classi in cui si suddividono i porti della categoria II.

L'art. 2 del Regio decreto n. 3095/1885 distingue, infatti, i porti appartenenti alla categoria II in quattro distinte classi. Sono considerati porti di prima classe quelli situati a capo di grandi linee di comunicazione, considerati di interesse generale dello Stato sulla base del loro movimento commerciale e del traffico internazionale terrestre, oppure quelli non situati a capo di grandi linee di comunicazione, ritenuti sulla base degli stessi requisiti di inte-

---

<sup>5</sup> Sulla base di tali criteri vennero classificati come appartenenti alla prima categoria tutti i principali porti italiani come Genova, Livorno, Civitavecchia, Napoli, Gaeta, Salerno, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Bari, Pescara, Ravenna e Trieste anche se non piazzeforti militari marittime. D'altronde, in quel periodo storico la destinazione alla sicurezza dello Stato era connaturata ai maggiori porti aperti al traffico internazionale; questa integrazione tra aree commerciali ed aree militari nei porti italiani costituisce indubbiamente il retaggio di antiche tradizioni risalenti all'epoca delle repubbliche marinare, caratterizzata da una stretta interdipendenza tra flotte militari e flotte mercantili.

resse generale dello Stato, in cui la movimentazione delle merci non sia stata inferiore alle 250,000 tonnellate in ognuno degli anni dell'ultimo triennio.

Sono considerati porti di seconda classe quelli iscritti nella terza classe, il cui movimento commerciale riguarda soltanto una od alcune province e quelli ulteriori, il cui movimento commerciale riguarda anche soltanto una o alcune province, purché la movimentazione delle merci non sia stata inferiore a 25,000 tonnellate in ognuno degli anni dell'ultimo triennio.

Rientrano nella terza classe quei porti, la cui utilità si estende soltanto ad una parte notevole di una provincia e nei quali la quantità delle merci movimentate non sia stata inferiore a 10,000 tonnellate in ognuno degli anni dell'ultimo triennio. Appartengono, infine, alla quarta classe tutti gli altri porti, seni, golfi e spiagge tanto del continente, quanto delle isole, non assegnati alle tre classi precedenti.

La disposizione precisa, altresì, che i porti lacuali, che soddisfano le condizioni del presente articolo, saranno parificati ai porti marittimi nei modi e per tutti gli effetti stabiliti da questa legge. Il Regio decreto n. 3095/1885 interviene sul regime giuridico dei porti lacuali, sganciandolo da quello dei porti fluviali e parificandolo a quello dei porti marittimi, anche nel caso in cui i porti lacuali non interessino la navigazione internazionale o quella di una o più province <sup>6</sup>.

La classificazione dei porti, come attuata dal Regio decreto n. 3095/1885, ha come obiettivo la ripartizione dell'onere della spesa per le nuove opere e per quelle di miglioramento e conservazione di porti: sono qualificate opere marittime relative ai porti, fari e spiagge quelle specificamente elencate dall'art. 5 del medesimo decreto, comprendenti i moli di ridosso e i frangionde, le banchine, gli scali, le darsene, le macchine (fisse o mobili) per il carico e la discarica delle navi, nonché ogni altra opera destinata a mantenere integri i fondali del porto, a facilitare l'accesso e l'uscita da esso e ad aumentarne la sicurezza <sup>7</sup>.

L'art. 4 prevede la ripartizione fra Stato ed enti minori (province e comu-

---

<sup>6</sup> Si rinvia per maggiori approfondimenti a D'ANIELLO F., *Porti di navigazione interna*, in *Enc. Giur.*, XXIII, 1990; NUOVO R., *Porto (navigazione interna)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1985, XXIV, p. 409 ss.

<sup>7</sup> Al riguardo, si vedano TATANGELO G.C., *I porti marittimi italiani*, Milano, 1969; D'ANIELLO F., *Porti di navigazione marittima*, in *Enc. Giur.*, XXIII, 1990; PERICU G., *Porto (navigazione marittima)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1985, XXXIV, p. 424 ss.

ni) degli oneri di spesa per le opere marittime sulla base dell'importanza e del grado di utilità dei porti, in cui le medesime vengono eseguite: sono a carico esclusivo dello Stato gli oneri relativi alle opere nei porti di categoria I, mentre per i porti di categoria II, gli oneri sono suddivisi tra Stato, province e comuni in percentuali diverse a seconda della classe di appartenenza, ad eccezione dei porti appartenenti alla classe IV, in cui gli oneri gravano esclusivamente sui comuni o associazioni di comuni interessati.

Il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382*)<sup>8</sup> è intervenuto a trasferire alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative dei lavori pubblici in materia di opere concernenti i porti della categoria II, classi II, III e IV, analogamente a quanto già previsto per le regioni a statuto speciale della Sardegna e della Sicilia. Con il presente decreto le Regioni possono emanare norme legislative e di spesa non solo nelle materie trasferite, ma anche in quelle delegate, procedendo, altresì, ad eventuali subdeleghe dell'esercizio delegato alle province, ai comuni ed agli altri enti locali (art. 7).

Sebbene rimanga invariata la classificazione operata dal Regio decreto n. 3095/1885, il D.P.R. n. 616/1977 sembra intervenire in qualche modo sulla classificazione dei porti, riconoscendo nelle classi II, III e IV i porti regionali, comprendenti i porti comunali e gli approdi turistici marittimi, attraverso una nuova ripartizione della spesa ad essi relativa, volta ad attribuire a carico della Regione i porti regionali ed a carico dei comuni, in concorso con le Regioni, i porti comunali.

Le competenze e la spesa per la costruzione e la manutenzione delle opere marittime relative ai porti della categoria I e della classe I della categoria II rimangono in capo allo Stato, che può provvedervi direttamente, a norma dell'art. 2 della Legge 5 gennaio 1953, n. 24, modificata dalla Legge 19 ottobre 1965, n. 1205, oppure indirettamente, con riguardo ai porti della categoria II, attraverso gli enti portuali, secondo le speciali disposizioni contenute nei loro rispettivi ordinamenti, o mediante concessione, ai sensi delle disposizioni del codice della navigazione e del relativo regolamento in materia di demanio marittimo<sup>9</sup>.

In stretta relazione con la classificazione dei porti di cui al Regio decreto

<sup>8</sup> Pubblicato in G.U. 29 agosto 1977, n. 234.

<sup>9</sup> Si veda, al riguardo, D'ANIELLO F., *Porti di navigazione marittima*, cit., p. 2.

n. 3095/1885, assumono, inoltre, particolare rilievo i procedimenti per la programmazione della costruzione delle opere portuali, ossia i piani regolatori portuali, che per molto tempo sono stati privi di una disciplina giuridica organica, con conseguente difficoltà di coordinamento con gli strumenti di pianificazione urbanistica degli enti locali.

La Legge 20 agosto 1921, n. 1177 (*Provvedimenti per combattere la disoccupazione*)<sup>10</sup> prevede all'art. 22 l'obbligatorietà delle spese concernenti le opere di competenza dell'ente locale per i porti di categoria II, classi II e III, purché tali opere rientrino nell'ambito di quelle previste nei "piani regolatori approvati nei modi di legge" (art. 22), senza nulla specificare in ordine alle procedure previste dalla legge per l'approvazione dei piani ed ai contenuti essenziali dei piani medesimi.

Con riguardo agli aspetti procedurali di approvazione dei piani regolatori, interviene successivamente la Legge 3 novembre 1961, n. 1246 (*Norme relative ai piani regolatori dei porti di II e III classe della seconda categoria*)<sup>11</sup>, richiedendo per i piani regolatori dei porti di categoria II, classi II e III, l'approvazione con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per la marina mercantile, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. Tali competenze verranno, di seguito, trasferite alle Regioni in forza del citato D.P.R. n. 616/1977.

In mancanza, comunque, di riferimenti normativi sui contenuti del piano regolatore portuale, nella prassi tali piani sono andati articolandosi come atti di programmazione della spesa pubblica per la realizzazione di opere pubbliche, senza incidere sulle destinazioni d'uso se non in quanto strettamente correlate alla natura stessa delle opere oggetto delle scelte del programma.

La Legge n. 1246/1961 nulla prevede, invece, in ordine ai piani regolatori dei porti di categoria I e di categoria II, classi I e IV, per i quali si è andata consolidando la prassi di ottenere l'approvazione della proposta di piano regolatore dal Ministero dei lavori pubblici per i porti di categoria II, classe I, ed, a seguito del decentramento amministrativo attuato dal D.P.R. n. 616/1977, l'approvazione da parte della Regione per i porti di categoria II, classe IV.

Una simile carenza legislativa non ha, infine, impedito che le pubbliche

<sup>10</sup> Pubblicata in G.U. 7 settembre 1921, n. 212.

<sup>11</sup> Pubblicata in G.U. 9 dicembre 1961, n. 305.

amministrazioni competenti facessero, comunque, ricorso a forme di programmazione, inerenti non solo la costruzione e gestione delle opere pubbliche portuali, ma, in alcuni casi, comprensive anche di ulteriori aspetti, come le destinazioni d'uso, riservando a questa programmazione la definizione di piano regolatore portuale, con esclusivo riferimento ai porti di categoria I e di categoria II, classi I e IV<sup>12</sup>.

3. – Una sostanziale modificazione della legislazione italiana relativa alla regolamentazione del settore portuale è intervenuta con la Legge di riforma del 28 gennaio 1994, n. 84 (*Riordino della legislazione in materia portuale*), con cui il legislatore non solo ha adeguato la disciplina italiana del lavoro portuale ai principi comunitari, ma ha anche predisposto un nuovo ed integrale assetto dell'intero ordinamento portuale<sup>13</sup>.

La nuova legge di riforma, abrogando le disposizioni del Regio decreto n. 3095/1885 con essa incompatibili, ha modificato la precedente classificazione portuale, introducendo un'innovativa suddivisione, basata sul criterio della utilizzazione economica e funzionale dei porti, e superando il criterio quantitativo del volume di traffico in ognuno degli anni dell'ultimo triennio, recepito dal Regio decreto del 1885.

L'art. 4 della Legge n. 84/1994 stabilisce che i porti marittimi nazionali sono ripartiti in categorie e classi. La disposizione citata prevede due diverse categorie di porti, la prima delle quali comprende i porti o le specifiche aree portuali finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; la seconda, invece, è distinta in tre differenti classi, sulla base della rilevanza attribuita

---

<sup>12</sup> Si rinvia per maggiori approfondimenti a PERICU G., *Porto (navigazione marittima)*, cit., p. 430 ss.; CARBONE S.M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 100 ss.

<sup>13</sup> Numerosi sono i contributi dottrinali sulla Legge n. 84/1994 di riforma dell'ordinamento portuale; si vedano, in particolare, BERLINGIERI F., *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 su riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, p. 238 ss.; CARBONE S.M., *Il diritto marittimo, Attraverso i casi e le clausole contrattuali*, Torino, 2002, p. 129 ss.; CARBONE S.M., MUNARI F., *La legge italiana di riforma dei porti ed il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, IV, p. 367 ss.; CARBONE S.M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit.; GRIGOLI M., *Pubblico e privato nella nuova realtà portuale*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 228 ss.; CASANOVA M., *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. Dir. terz.*, 2000, p. 311 ss.; XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit.; LONGOBARDI R., *I porti marittimi*, Torino, 1997.

allo scalo.

Appartengono alla classe I della categoria II i porti o le specifiche aree portuali di rilevanza economica internazionale; alla classe II della categoria II i porti o le specifiche aree portuali di rilevanza economica nazionale; infine, alla classe III della categoria II i porti o le specifiche aree portuali di rilevanza economica regionale ed interregionale.

Il comma 1-*bis* del suddetto articolo, aggiunto dall'art. 8-*bis* del Decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito nella Legge 27 febbraio 1998, n. 30, ha previsto che i porti sede dell'autorità portuale devono appartenere comunque ad una delle prime due classi della categoria II, ossia appartenere ai porti considerati di rilevanza economica internazionale o nazionale.

L'art. 4 della Legge n. 84/1994, attribuendo rilievo al carattere vocazionale di ogni singolo porto, stabilisce, inoltre, che i porti o le specifiche aree portuali rientranti nella categoria II (comprese, quindi, tutte le classi I, II e III) possano avere funzione commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia, turistica e da diporto (comma 3).

Con riguardo alla determinazione delle caratteristiche dei porti ed alla loro individuazione, la Legge n. 84/1994 prevede una procedura diversa a seconda che si tratti dei porti di prima categoria o di seconda categoria.

Il comma 2 dell'art. 4, come modificato dall'art. 2 del Decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535, convertito nella Legge 23 dicembre 1996, n. 647, attribuisce al Ministro della difesa con proprio decreto, di concerto con i Ministri dei trasporti e della navigazione e dei lavori pubblici, l'onere di determinare le caratteristiche e di procedere alla individuazione dei porti o delle specifiche aree portuali di cui alla prima categoria, provvedendo a disciplinare le attività nei porti della stessa categoria. Tale decreto, in realtà, non è mai stato emanato <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Con l'emanazione del suddetto decreto si sarebbe aggiornato l'elenco dei porti militari istituiti sulla base del Regio decreto n. 3095/1885 e si sarebbero fatti rientrare nel demanio militare anche le banchine e gli specchi acquei che attualmente sono in temporanea consegna all'amministrazione della difesa sulla base dell'art. 34 cod. nav. Predisposta la relativa bozza di decreto, in fase di concerto con il Ministero dei trasporti e della navigazione furono avanzate riserve sulla possibilità di stabilire vincoli di destinazione esclusiva su specifici specchi acquei collegati funzionalmente con aree portuali militari. Si ritenne, quindi, di rinviare il procedimento ad una fase successiva, in attesa della conclusione delle numerose trattative allora in corso tra le autorità periferiche militari e civili, incaricate di concordare le prioritarie esigenze della difesa militare e della sicurezza dello Stato con quelle delle attività portuali nei porti

Con riguardo ai porti di seconda categoria, le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti, di cui alle classi I, II e III, e l'appartenenza di ogni singolo scalo ad una delle medesime classi avrebbero dovuto essere determinate, sentita l'Autorità portuale, o laddove non istituita, l'Autorità marittima, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione (ad oggi non ancora emanato), avendo in considerazione l'entità del traffico globale e delle rispettive componenti; la capacità operativa degli scali; il livello e l'efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra (comma 4)<sup>15</sup>. L'eventuale revisione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti, nonché della classificazione dei singoli scali, dovrebbe avvenire su iniziativa delle Autorità portuali, o laddove non istituite, delle Autorità marittime, delle Regioni o del Ministro dei trasporti e della navigazione con la medesima procedura prevista per la loro determinazione (comma 6)<sup>16</sup>.

Occorre osservare che né la classificazione dei porti, né il carattere vocazionale influiscono in modo particolare sulla disciplina portuale, che resta sostanzialmente la medesima per ogni tipologia di porto, ad eccezione sol-

---

commerciali.

<sup>15</sup> Il comma 5 dell'art. 4 della Legge n. 84/1994 definisce la procedura per la determinazione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti, stabilendo che "ai fini di cui al comma 4 il Ministro dei trasporti e della navigazione predispone, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno schema di decreto, che è trasmesso alle regioni, le quali esprimono parere entro i successivi novanta giorni. Decorso inutilmente tale termine si intende che il parere sia reso in senso favorevole. Lo schema di decreto, con le eventuali modificazioni apportate a seguito del parere delle regioni, è successivamente trasmesso alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica per l'espressione del parere, nei termini previsti dai rispettivi regolamenti, da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia; decorsi i predetti termini il Ministro dei trasporti e della navigazione adotta il decreto in via definitiva".

<sup>16</sup> La Corte costituzionale, con sentenza n. 317 del 20 luglio 1994 (pubblicata in G.U. 10 agosto 1994), precisa, ritenendo non fondato il ricorso promosso dalla Regione Emilia-Romagna, volto a rilevare l'esistenza di una lesione delle prerogative regionali, che il livello di partecipazione in tal modo garantito alle Regioni nel procedimento di approvazione del decreto ministeriale deve ritenersi pienamente adeguato, in quanto si tratta di "attività di rilevazione e di descrizione, in gran parte ricognitoria, a svolgimento procedimentale; l'attribuzione dell'atto conclusivo al Ministro dei trasporti e della navigazione non è idonea ad incidere sulla situazione sostanziale accertata e descritta, ed è giustamente devoluta al predetto organo dello Stato anche perché la categoria II, classi I e II, si riferisce a porti e ad aree portuali di rilevanza economica internazionale e nazionale".

tanto di alcuni aspetti determinati <sup>17</sup>.

La diversa classificazione dei porti rileva, ad esempio, con riferimento alla ripartizione delle competenze relative agli oneri economici per la realizzazione delle opere marittime.

Infatti, l'art. 5, comma 8, prevede che spetta allo Stato l'onere per la realizzazione delle opere nei porti, di cui alla categoria I, e per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione (ai sensi del comma 9, si intendono le costruzioni di canali marittimi, le dighe foranee di difesa, le darsene, i banchi e le banchine attrezzate, l'escavazione ed approfondimento dei fondali) nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. In questi ultimi le Regioni, il Comune interessato o l'Autorità portuale possono intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle suddette opere di grande infrastrutturazione. Sempre il comma 8 dell'art. 5 precisa, infine, che spetta invece alla Regione o alle Regioni interessate l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classe III <sup>18</sup>.

Nell'ambito della definizione dei rapporti tra Stato e Regioni in ordine

---

<sup>17</sup> Si veda, in particolare, CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., pp. 78-79.

<sup>18</sup> Al riguardo, si rileva in CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., p. 79 (nota 18) la problematica armonizzazione in materia di programmazione e realizzazione delle opere portuali tra l'art. 5 della Legge n. 84/1994 e gli artt. 104 e 105 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, che ripartiscono le funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di trasporti. L'art. 104, riservando allo Stato compiti di "pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale" (lett. s)), non fa salve le funzioni attribuite dalla Legge n. 84/1994 all'Autorità portuale. L'art. 105 conferisce alle Regioni le funzioni inerenti "alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale (lett. e)". Cfr. PIERANTOZZI G., *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 781 ss., che osserva che "per quanto riguarda il rapporto fra Stato, Regioni ed enti locali l'impianto della legge n. 84/1994 non è stato messo in crisi dal decreto legislativo n. 112/1998, anzi è stato confermato ...". Sostengono il superamento della disposizione di cui alla Legge n. 84/1994 CARBONE S.M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p.105 ss., in quanto "il successivo D.Lgs. 112/1998 ha attribuito alle Regioni la competenza pianificatoria relativamente ai predetti porti (art. 105.2, lett. e), sottraendola così allo Stato e, per esso, alle Autorità marittime".

alla organizzazione portuale, l'art. 5 sancisce la competenza statale delle funzioni amministrative relative alle opere marittime nei porti di cui alla categoria I e alla categoria II, classe I, nonché alle opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione ed, altresì, per la difesa delle coste (comma 6); attribuisce, inoltre, alle Regioni la competenza delle funzioni amministrative inerenti alle opere marittime nei porti di cui alla categoria II, classi II e III (comma 7), confermando nella sostanza la ripartizione delle competenze in materia di opere marittime già delineata dal D.P.R. n. 616/1977.

La diversa classificazione dei porti rileva, inoltre, con riferimento all'ambito di applicazione della normativa sul piano regolatore portuale, che delimita e disegna l'ambito e l'assetto complessivo del porto, comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie<sup>19</sup>.

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, nei porti di categoria II, classi I, II e III, con esclusione di quelli aventi funzione turistica e da diporto (ex art. 4, comma 3, lett. e)) l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

Assume, inoltre, particolare rilevanza la previsione di cui all'art. 5, comma 4, della Legge n. 84/1994, secondo la quale per i porti di categoria II, classi I, II e III si prevede l'assoggettamento del piano regolatore, adottato dal Comitato portuale, a seguito del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici e prima della definitiva approvazione della Regione interessata, alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA)<sup>20</sup>.

Con riguardo ai porti aventi funzione industriale o petrolifera, di cui

<sup>19</sup> Con riguardo ai contenuti dei piani regolatori portuali si rinvia, in particolare, a ROMAGNOLI A., *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 61 ss.

<sup>20</sup> La procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) è stata introdotta nel nostro ordinamento dalla Legge 8 luglio 1986, n. 349 ("Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"), in attuazione della 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 elencati negli Allegati I e II, comprendenti anche quelli relativi ai porti.

all'art. 4, comma 3, lett. *b*), l'art. 5, comma 5, della Legge n. 84/1994 prevede, altresì, l'obbligo di allegazione al piano regolatore ad essi relativo di un rapporto sulla sicurezza dell'ambito portuale, ai fini degli adempimenti previsti dal D.P.R. 17 maggio 1988, n. 175<sup>21</sup>, mediante il quale l'Italia ha recepito la Direttiva CEE n. 82/501 del Consiglio del 24 giugno 1982<sup>22</sup> sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali (*c.d. Seveso I*). Il suddetto rapporto sulla sicurezza dell'ambito portuale ha lo scopo di determinare, a fini preventivi, il livello di rischio dei porti industriali o petroliferi e delle attività ivi esercitate.

Il D.P.R. n. 175/1988, citato nell'art. 5, comma 5, della Legge n. 84/1994, è stato abrogato dall'art. 30 del D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 334<sup>23</sup>, che ha dato attuazione alla Direttiva CE n. 96/82<sup>24</sup>, relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (*c.d. Seveso II*), che ha incluso, allargando il proprio ambito operativo, anche le sostanze ritenute pericolose per l'ambiente acquatico. La Direttiva Seveso II è stata modificata dalla Direttiva CE n. 2003/105<sup>25</sup> (*c.d. Seveso III*), la quale ha ulteriormente esteso l'ambito di operatività inserendovi le operazioni di lavorazione e deposito di sostanze materiali prodotte dalle industrie estrattive e contenenti sostanze pericolose, nonché gli impianti di smaltimento degli sterili utilizzati in tali operazioni<sup>26</sup>.

Quest'ultima direttiva è stata attuata in Italia con D.Lgs. 21 settembre 2005, n. 238 (*Attuazione della Direttiva 2003/105/CE che modifica la Direttiva 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*)<sup>27</sup>, che modifica parzialmente il citato D.Lgs. 334/1999, estendendone l'ambito di applicazione anche ai porti aventi carattere commerciale, in cui siano presenti le sostanze pericolose indicate nell'art. 2, comma 1, di quest'ultimo decreto legislativo.

L'art. 4, comma 3, del D.Lgs. 334/1999 prevede espressamente l'applica-

<sup>21</sup> Pubblicato in G.U. 1° giugno 1988, n. 127.

<sup>22</sup> Pubblicata in G.U.C.E. 5 agosto 1982, n. L. 230.

<sup>23</sup> Pubblicato in G.U. 28 settembre 1999, n. 228, S.O.

<sup>24</sup> Pubblicata in G.U.C.E. 14 gennaio 1997, n. L. 10.

<sup>25</sup> Pubblicata in G.U.U.E. 31 dicembre 2003, n. L. 345.

<sup>26</sup> Per ulteriori approfondimenti si rinvia a CARBONE S.M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 111 ss.

<sup>27</sup> Pubblicato in G.U. 21 novembre 2005, n. 271.

bilità della sua disciplina ai porti a funzione industriale e petrolifera, sebbene con gli adattamenti richiesti dalla peculiarità delle attività portuali, definiti in un regolamento interministeriale da adottarsi di concerto tra il Ministro dell'ambiente, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministro della salute. Tale regolamento è stato emanato con D.M. 16 maggio 2001, n. 293<sup>28</sup>, il quale stabilisce l'obbligo per le Autorità portuali (o marittime) competenti sui suddetti porti di predisporre un rapporto integrato di sicurezza portuale, da cui risultino i pericoli e i rischi di incidenti rilevanti, derivanti dalle attività svolte nell'area portuale, gli scenari incidentali, le procedure operative, finalizzate alla riduzione dei rischi di incidenti rilevanti, e le eventuali misure tecniche, volte a garantire la sicurezza dell'area considerata.

4. – Uno degli aspetti più critici che riguardano la materia portuale, in relazione anche alla classificazione dei porti, è indubbiamente quello della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

Come è noto, tale ripartizione è disciplinata nel nostro ordinamento a livello costituzionale, rispettivamente dagli artt. 117 e 118 Cost., oggetto di una profonda riforma operata, di recente, dalla Legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3<sup>29</sup>.

L'art. 117 Cost., nella sua formulazione antecedente la predetta riforma, attribuiva espressamente alla competenza legislativa delle Regioni, da esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato ed in conformità degli interessi dello Stato e delle altre Regioni, la portualità e navigazione lacustre, mentre la disciplina legislativa dei porti marittimi restava di competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 118 Cost. prevedeva espressamente che le Regioni, nelle materie attribuite alla loro potestà legislativa, potevano esercitare, altresì, funzioni amministrative e che lo Stato poteva delegare alle Regioni le medesime funzioni amministrative anche in ordine ad altre materie.

Sulla base di quest'ultima previsione, il già citato D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*) aveva provveduto a trasferire alle Regioni le funzioni amministrative concernenti le opere marittime relative ai porti della categoria II, classi II, III e IV, secondo

<sup>28</sup> Pubblicato in G.U. 18 luglio 2001, n. 165.

<sup>29</sup> Pubblicata in G.U. 24 ottobre 2001, n. 248.

la classificazione dei porti di cui all'allora vigente Regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095. La disposizione faceva, quindi, riferimento, con riguardo ai porti ed approdi aventi principalmente funzione commerciale (categoria II), a quelli concernenti una o più province (classe II), una sola provincia (classe III), ovvero un ambito territoriale ancora più ristretto (classe IV).

Un ulteriore ampliamento del ruolo delle Regioni in materia di porti marittimi si è successivamente registrato, come si è visto, con la Legge n. 84/1994 di riordino della legislazione portuale, che ha abrogato le disposizioni del Regio decreto n. 3095/1885 con essa incompatibili, intervenendo in tal modo sulla precedente classificazione portuale.

Al fine di determinare le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti di categoria II, nonché la loro appartenenza a ciascuna delle tre classi di cui la stessa si compone, l'art. 4, comma 5, della Legge n. 84/1994 dispone che il Ministro dei trasporti e della navigazione deve predisporre uno schema di decreto da trasmettere preventivamente alle Regioni, le quali dovranno esprimere un parere non vincolante entro il successivo termine di novanta giorni; decorso inutilmente tale termine si intende che il parere sia reso in senso favorevole. Alle Regioni spetta, inoltre, il potere di iniziativa per la revisione del decreto ministeriale di classificazione di un porto, in concorso con le Autorità portuali o, laddove non istituite, con le Autorità marittime, salvo comunque l'intervento diretto in materia spettante al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art. 4, comma 6)<sup>30</sup>.

Come si è visto, alle Regioni, nel cui territorio è compreso il porto, spetta il compito di approvare, a conclusione del procedimento di cui alla Legge n. 84/1994, il piano regolatore relativo ai porti di cui alla categoria II, classi I, II e III (art. 5, comma 4), sottoposto alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale. Infine, la Legge n. 84/1994 attribuisce alle Regioni le funzioni amministrative concernenti le opere marittime relative ai porti della categoria II, classi II e III (art. 5, comma 7), mentre spettano allo Stato le funzioni amministrative concernenti le opere marittime dei porti della categoria I e della categoria II, classe I, così come quelle concernenti le opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato, della navigazione e la difesa delle coste (art. 5, comma 6).

---

<sup>30</sup> Si veda al riguardo la sentenza della Corte Costituzionale n. 317 del 20 luglio 1994, già richiamata alla nota 16.

Un ulteriore provvedimento, volto a realizzare il trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, anche con riferimento alla materia portuale, è il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*)<sup>31</sup>.

In particolare, l'art. 104, comma 1, del D.Lgs. 112/1998 prevede un elenco dettagliato di materie rispetto alle quali le funzioni amministrative sono riservate in via esclusiva allo Stato, tra le quali sono menzionate, in particolare, quelle relative alla classificazione dei porti ed alla pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale.

Le funzioni relative alle materie non espressamente riservate allo Stato dalla disposizione del D.Lgs. 112/1998 e non assegnate alle Autorità portuali dalla Legge n. 84/1994 sono invece attribuite in via residuale alle Regioni, alle quali l'art. 105, comma 2, lett. e) del citato decreto affida il compito di provvedere alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale. Inoltre, la lett. l) dello stesso articolo conferisce alle Regioni le funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo nei porti di rilievo regionale ed interregionale, ad esclusione pertanto di quelli finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, dei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995 (*Identificazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega alle regioni ai sensi dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*)<sup>32</sup>.

Si deve evidenziare, al riguardo, lo scarso coordinamento tra quest'ultima disposizione, che affida alle Regioni le funzioni amministrative concernenti i porti di interesse regionale ed interregionale ed allo Stato quelle concernenti i porti di rilievo nazionale ed internazionale, e la Legge n. 84/1994, in particolare, l'art. 5, comma 7, che attribuisce alle Regioni le funzioni amministra-

<sup>31</sup> Pubblicato in G.U. 21 aprile 1998, n. 92.

<sup>32</sup> Pubblicato in G.U. 12 giugno 1996, n. 136.

tive concernenti le opere marittime relative ai porti di interesse sia nazionale che regionale ed interregionale.

Si tratta di disposizioni confuse e contraddittorie che fanno riferimento ad una classificazione dei porti che non ha ancora trovato attuazione e che, oltretutto, non distinguono affatto tra le diverse categorie di opere portuali.

Ne è, pertanto, derivato un profondo stato di incertezza in ordine alla effettiva titolarità delle funzioni amministrative relative ai singoli porti, aggravata dal fatto che lo stesso D.Lgs. 112/1998 richiama il citato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995, confermato dalla Legge 16 marzo 2001, n. 88 (*Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime*)<sup>33</sup>, che esclude dalla delega alle Regioni le aree demaniali relative ad un numeroso elenco di porti considerati di interesse nazionale<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Pubblicata in G.U. 3 aprile 2001, n. 78. L'art. 9 della Legge n. 88/2001 interviene a modificare il richiamato art. 105, comma 2, lett. l) del D.Lgs. 112/1998, stabilendo che il conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni "non opera 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".

<sup>34</sup> Al riguardo si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 322 del 21 luglio 2000, riguardante la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Liguria in riferimento agli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, all'art. 38 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, all'art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, all'art. 5 della Legge 28 gennaio 1994, n. 84, agli artt. 1, 3, e 4 della Legge 15 marzo 1997, n. 59, nonché al principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni, dell'art. 105, comma 2, lett. l) secondo periodo, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Con riferimento a quest'ultimo provvedimento la previsione oggetto di censura stabilisce che tra le funzioni conferite alle Regioni sono comprese quelle relative "al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia" (art. 105, comma 2, lett. l) primo periodo); e che però "tale conferimento non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995" (comma 2, lett. l) secondo periodo). In relazione a quest'ultimo decreto, avendo in precedenza la Regione Liguria sollevato conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale si espresse con sentenza n. 242 del 18 luglio 1997 a favore del ricorso proposto dalla Regione Liguria in merito al fatto che non era stato acquisito, con modalità conformi al principio di leale cooperazione, il prescritto parere della Regione Liguria in merito al citato decreto del 1995, prescrivendo l'annullamento di quest'ultimo "limitatamente alla parte che concerne aree del territorio della ricorrente Regione Liguria". L'art. 105, comma 2, lett. l), secondo periodo, del D.Lgs. 112/1998 fa richiamo al DPCM 21 dicembre 1995 per stabilire che il conferimento, ivi disposto, di funzioni amministrative alle Regioni, non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate da detto decreto del 1995. La Regione Liguria solleva la questione di legittimità costituzionale, censurando la disposizione in esame sia perché

Sulla base di tali riferimenti normativi si potrebbe interpretare l'elencazione degli interventi di cui all'art. 104 D.lgs. 112/1998 come un'integrazione delle funzioni che l'art. 5 della Legge n. 84/1994 riserva allo Stato.

Tuttavia, se si intendesse richiamare la *ratio* ispiratrice del D.lgs. 112/1998, volto ad incrementare il conferimento di funzioni amministrative alle Regioni ed a riconoscere espressamente un'interpretazione delle disposizioni in esso contenute tale da non attribuire allo Stato funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle Regioni o agli enti locali da disposizioni già vigenti alla data di entrata in vigore del suddetto decreto legislativo, non si potrebbe che mantenere salve le competenze assegnate alle Regioni dalla stessa Legge n. 84/1994.

In questa situazione di contraddittorietà legislativa e nelle more dei provvedimenti ministeriali di classificazione dei porti, lo Stato ha tentato di mantenere la sua competenza sulla totalità dei porti inclusi nel DPCM 21 dicembre 1995 e considerati di interesse nazionale, con il conseguente insorgere di numerosi conflitti tra Stato e Regioni.

In particolare, nel parere del Consiglio di Stato n. 767 del 15 maggio 2002<sup>35</sup> è stata respinta la tesi che, in attesa del decreto di classificazione dei porti di cui alla Legge n. 84/1994, dovesse persistere la competenza del governo centrale anche sui porti minori, dal momento che si ritiene che il legi-

---

essa andrebbe a disattendere il contenuto della richiamata pronuncia della Corte, eludendone l'effetto, sia perché andrebbe ad utilizzare, per limitare la portata del conferimento delle funzioni alle Regioni, un elenco di aree a suo tempo individuate ai fini di delimitare un'assai più circoscritta competenza regionale delegata. La Corte costituzionale dichiara la questione inammissibile, dal momento che "il richiamo al DPCM 21 dicembre 1995, contenuto nella disposizione impugnata, non può intendersi nel senso di ripristinare l'efficacia della parte del decreto medesimo annullata da questa Corte con la sentenza n. 242 del 1997, né nel senso di conferire efficacia legislativa, ai fini della esclusione del conferimento di funzioni, alla individuazione delle aree comprese nel territorio della Regione Liguria contenuta nella parte annullata del citato decreto del Presidente del Consiglio. L'art. 105, comma 2, lettera l) del D.lgs. n. 112 del 1998 individua le aree, nelle quali non opera il conferimento della competenza alle Regioni, per relationem attraverso il richiamo alla individuazione effettuata con il DPCM 21 dicembre 1995. (...). In altri termini, il richiamo dell'atto amministrativo vale semplicemente a definire per relationem la portata del limite introdotto dal decreto legislativo al conferimento di funzioni, ma con riferimento al contenuto dell'atto richiamato quale esiste attualmente nell'ordinamento, e nei limiti in cui l'efficacia ad esso propria tuttora sussista".

<sup>35</sup> Tale pronuncia è riportata in *Dir. trasp.*, 2003, p. 857 ss., con nota di PIERANTOZZI G., *Il pasticcio dei porti turistici*.

slatore “abbia inteso tracciare una linea di confine netto tra competenze statali e regionali, ritenendo ormai matura la concreta attuabilità del conferimento di funzioni per ciò che attiene ai porti di rilevanza regionale e interregionale, a prescindere da ogni classificazione”.

Un ulteriore significativo esempio di questo conflitto è il caso della Regione Sicilia che, con Decreto Presidenziale del 1° giugno 2004<sup>36</sup>, ha proceduto alla classificazione dei porti di categoria II, classe III, ricadenti nell'ambito del territorio della Regione, sulla base dell'art. 32 del suo Statuto, che assegna i beni del demanio dello Stato alla Regione per la loro gestione.

Il Ministero dei lavori pubblici, dopo aver preso in esame il decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente, con il quale si procedeva alla classificazione dei porti, al fine di consentire l'utilizzazione dei fondi comunitari per il periodo 2000-2006 attraverso l'istituzione di un'autorità di gestione, precisava con nota del 2001 che, quanto ai contenuti del decreto assessoriale, “questo sembrerebbe configurare una vera e propria classificazione ex art. 4 comma 5, della Legge n. 84/94, dei porti in Sicilia, ed assumendo trattarsi di esclusiva competenza del Ministero dei trasporti, competenza questa non attribuita né delegata alle Regioni, ai sensi del D.Lgs. 112/1998”.

Nell'ambito del presente sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni è intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale sono stati profondamente innovati gli artt. 117 e 118 Cost, determinando, in tal modo, ulteriori problemi di coordinamento con la normativa in materia portuale<sup>37</sup>.

Il novellato art. 117 Cost. provvede ora a fornire un'elencazione delle

<sup>36</sup> Pubblicato in G.U. Regione Siciliana 25 giugno 2004, n. 27.

<sup>37</sup> Tra i numerosi contributi dottrinali in ordine alla ripartizione delle competenze in materia portuale si richiamano, in particolare, VERMIGLIO G., *Porti e reti di trasporto e di navigazione tra stato e regioni (dopo la modifica del Titolo V della Costituzione)*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 449 ss.; VERMIGLIO G., *Il riparto di competenze Stato Regioni in materia di navigazione e trasporto nel titolo V della costituzione: criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in *Dir. trasp.*, 2004, p. 11 ss.; VERMIGLIO G., *La portualità tra Stato e Regioni*, in *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti*, (Atti del Convegno del 27-31 agosto 2001), Messina, 2002, p. 167 ss.; DE VERGOTTINI G., *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della costituzione*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 593 ss.; PIERANTOZZI G., *I profili giuridici e normativi del federalismo portuale*, cit., p. 773 ss.; VEZZOSO G., *Prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano*, in *Dir. mar.* 2007, p. 626 ss.

materie riservate in via esclusiva allo Stato (comma 2), nonché di quelle affidate alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni (comma 3), assegnando in via residuale a queste ultime la potestà normativa rispetto ad ogni ulteriore settore (comma 4).

La materia dei porti ed aeroporti civili e delle grandi reti di trasporto e navigazione è stata inserita nell'ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in relazione alla quale spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali da osservare nella legislazione applicativa, riservata invece alle Regioni (art. 117, comma 3)<sup>38</sup>.

Recentemente, la sentenza della Corte costituzionale 6 marzo 2006, n. 89<sup>39</sup>, pronunciata a seguito di un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, sollevato con riguardo al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito del porto di Viareggio dalla Regione Toscana, in relazione ad alcune note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (del 12 e 26 febbraio 2003 e del 31 gennaio e 4 febbraio 2003), che dichiaravano la competenza in materia dell'amministrazione marittima statale, afferma che, a seguito della nuova ripartizione di competenze, delineata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, il Governo non può sostenere la propria competenza sul porto di Viareggio, basandosi sul fatto che esso era stato inserito nel citato DPCM 21 dicembre 1995, dal momento che in tal modo si determinerebbe un'indebita espansione della competenza statale su porti ormai rientranti nella competenza legislativa della Regione.

Successivamente, con nota del 21 marzo 2006 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti precisa alla Direzione marittima di Livorno che i principi contenuti nella citata sentenza n. 89 del 2006 devono essere riferibili

---

<sup>38</sup> Sebbene tra le materie riservate allo Stato dall'art. 117 Cost. non sono compresi i porti ed i trasporti, le materie assegnate alla competenza esclusiva dello Stato possono tuttavia interessare l'ambito portuale, in quanto espressione di valori costituzionalmente protetti, in grado di incidere per il loro carattere trasversale su molteplici interessi e settori, ancorché affidati alla competenza legislativa regionale. Ne sono un esempio la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s)), la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e)), la difesa e sicurezza dello Stato (art. 117, comma 2, lett. d)).

<sup>39</sup> Pubblicata in G.U. 15 marzo 2006. La pronuncia è commentata in *Dir. trasp.*, 2007, p. 127 ss., con nota di SALAMONE L., *La gestione del demanio marittimo tra accentramento e decentramento amministrativo*.

solo al porto di Viareggio, ribadendo la propria competenza sui porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale, siti nella Regione Toscana ed indicati nel DPCM del 21 dicembre 1995.

Nella sentenza n. 344 del 10 ottobre 2007<sup>40</sup>, pronunciata a seguito di un conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Toscana nei confronti dello Stato in relazione ai contenuti della richiamata nota ministeriale, la Corte costituzionale dichiara che non spetta allo Stato affermare la propria competenza nella materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo portuale nei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale ed interregionale, siti nella Regione Toscana ed ulteriori rispetto al porto di Viareggio, con conseguente annullamento della impugnata nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 21 marzo 2006.

Le stesse argomentazioni sviluppate nella precedente sentenza n. 89 del 2006 sono riprese dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 90 del 6 marzo 2006<sup>41</sup>, pronunciata a seguito di un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, sollevato con riguardo al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici della Regione Campania iscritti nel DPCM 21 dicembre 1995. La Corte ribadisce che non appartiene allo Stato la competenza amministrativa in ordine al rilascio di tali concessioni, dal momento che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la materia del turismo rientra fra quelle di competenza legislativa residuale delle Regioni, spettando, pertanto, alle medesime provvedere all'attribuzione di queste funzioni agli enti locali.

Infine, con la sentenza n. 255 del 6 luglio 2007<sup>42</sup> la Corte costituzionale, a seguito del ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alla nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (del 3 aprile 2006), in cui si precisava che l'intervento aderente al porto canale realizzato dal porto di Cattolica "veniva a realizzare una espansione dell'unitario ambito portuale, ascritto alla competenza statale ai sensi del DPCM 21 dicembre 1995", dichiara che il nuovo assetto delle competenze, di cui al riformato Titolo V della Costituzione, impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento del porto di Cat-

<sup>40</sup> Pubblicata in G.U. 24 ottobre 2007.

<sup>41</sup> Pubblicata in G.U. 15 marzo 2006.

<sup>42</sup> Pubblicata in G.U. 11 luglio 2007.

tolica nel DPCM 21 dicembre 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative, “in quanto la sua caratterizzazione lo fa rientrare nella materia turismo che è attualmente di competenza legislativa residuale delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall’art. 118 della Costituzione”.

Nelle citate sentenze la Corte costituzionale ribadisce, comunque, la potestà dello Stato a procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali<sup>43</sup>.

5. – L’aspetto più problematico che emerge dalla nuova formulazione del testo costituzionale, che non distingue, ai fini della ripartizione delle competenze, tra le diverse categorie di scali, riguarda indubbiamente la scelta di attribuire alla competenza regionale, in quanto oggetto di legislazione concorrente, tutti i porti, indipendentemente dalla loro dimensione ed importanza ai fini dello sviluppo della rete nazionale del trasporto.

Si tratta, infatti, di domandarsi se non sarebbe più opportuno riservare alla competenza statale almeno i porti nazionali di maggiore dimensione ed importanza, genericamente identificati con quelli dotati di Autorità portuale. Al riguardo non soccorre la Legge n. 84/1994, che, nel creare le Autorità portuali, le ha disegnate in modo identico dal punto di vista delle composizioni e dei poteri, a prescindere dall’importanza e dalla rilevanza del porto; inoltre, il proliferare (da molti criticato) delle Autorità portuali ha finito per

---

<sup>43</sup> Al riguardo, nella sentenza n. 242 del 18 luglio 1997 (già richiamata nella nota 34) la Corte costituzionale aveva dichiarato che “non spetta allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei Ministri, adottare il decreto di individuazione delle aree demaniali escluse dalla delega di cui all’art. 59, primo comma, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all’art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382), senza il prescritto parere delle Regioni interessate, da acquisire con modalità conformi al principio di leale cooperazione”. Nel caso di specie, la Corte aveva annullato il DPCM 21 dicembre 1995, impugnato con ricorso presentato dalla Regione Liguria, limitatamente alla parte che concerneva aree del territorio della ricorrente Regione Liguria, in quanto, in ordine al citato decreto del 1995, non era stato acquisito, con le modalità conformi al principio di leale cooperazione, il prescritto parere della Regione Liguria.

omologare sul piano istituzionale porti tra loro non paragonabili per importanza e tipologia di traffici. Non si deve, infatti, dimenticare che la disposizione di cui all'art. 4, comma 1-*bis*, che prevede che i porti sede di Autorità portuale appartengono ad una delle prime due classi della categoria II, nella sua fase applicativa non è stato correttamente attuato.

Si dovrebbe, inoltre, valutare se le nuove norme costituzionali possano consentire di attribuire allo Stato la competenza esclusiva di tutti i porti italiani di maggiore rilevanza.

La soluzione di mantenimento della competenza statale, almeno sui porti maggiori, identificati con quelli dotati di Autorità portuale, potrebbe essere giustificata dal fatto che i porti hanno carattere demaniale ed hanno, pertanto, natura statale. Inoltre, a favore di tale impostazione potrebbe dedursi che l'art. 117 Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato lo "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" ed, essendo per l'appunto le Autorità portuali enti pubblici nazionali, i porti dotati delle medesime dovrebbero rimanere di competenza statale.

Questa tesi condurrebbe, però, ad una forte limitazione dei poteri conferiti alle Regioni, dal momento che nella maggior parte dei porti italiani è istituita un'Autorità portuale.

Nella direzione del riconoscimento di una diversità di trattamento tra porti di rilevanza nazionale o internazionale e porti di rilevanza regionale o interregionale, con conseguente attribuzione della competenza dei primi allo Stato e della competenza dei secondi alle Regioni, si orientavano, seppure con alcune differenze, sia il disegno di legge recante la riforma della legislazione in materia portuale, proposto dal Ministero dei trasporti nella sua ultima versione del settembre 2007, sia altri progetti di riforma dell'ordinamento portuale presentati in sede parlamentare <sup>44</sup>.

In particolare, il disegno di legge proposto dal Ministero dei trasporti, suddividendo i porti marittimi in porti di interesse nazionale, porti di interesse regionale e porti militari, prevedeva che "in relazione alle dimensioni ed alla tipologia del traffico, alla ubicazione territoriale ed al ruolo strategico, nonché ai collegamenti con la rete nazionale dei trasporti ed alla valenza quali piattaforme logistiche, i porti di interesse nazionale costituiscono il si-

---

<sup>44</sup> Si ricordano, tra gli altri, i due disegni di legge presentati rispettivamente dal senatore Grillo (Atti Senato n. 858) e dal senatore Mazzarello (Atti Senato n. 1044).

stema portuale di interesse nazionale in quanto nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato" e che questi sono amministrati dalle autorità portuali. Tale proposta di legge stabiliva, inoltre, che con riguardo ai porti di interesse regionale, ferme restando le competenze statali ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione, le Regioni esercitano, in materia di infrastrutturazione, amministrazione delle aree demaniali marittime e regolazione delle operazioni e dei servizi portuali, la funzione legislativa e quella regolamentare, nel rispetto dei principi generali contenuti nel presente disegno di legge, nel codice della navigazione ed in altri principi di seguito elencati<sup>45</sup>.

Se, da un lato, è innegabile che i porti siano parte del sistema trasportistico nazionale, su cui lo Stato non può esimersi dall'intervenire, dall'altro lato, è indubbio che i porti esercitano anche una significativa influenza sull'assetto territoriale, tale da giustificare una volontà di partecipazione delle Regioni e degli enti locali ai processi di gestione ed organizzazione del demanio portuale.

Si potrebbero, quindi, prospettare ulteriori soluzioni idonee a garantire un maggior equilibrio fra queste contrastanti esigenze.

Una soluzione potrebbe essere quella di affidare al Governo centrale la razionalizzazione del processo di pianificazione delle opere portuali e l'allocazione dei finanziamenti, riservando ai poteri locali margini di discrezionalità in ordine alla organizzazione e gestione dei porti rientranti nel loro territorio, in ragione delle dimensioni del porto e dell'entità dei suoi traffici<sup>46</sup>.

Secondo un'impostazione più sfumata della questione i porti di interesse nazionale e di rilievo nazionale ed internazionale dovrebbero essere necessariamente disciplinati in modo unitario nell'ambito della normativa di riferimento (ossia la Legge n. 84/1994, il codice della navigazione e le relative norme di attuazione); tuttavia, assumendo le Regioni un ruolo determinante

<sup>45</sup> I principi elencati nel disegno di legge presentato dal Ministero dei trasporti sono i seguenti: "a) individuazione di un soggetto pubblico: una delle autorità portuali esistenti in ambito regionale o in regione confinante, ovvero l'autorità marittima, ovvero l'ente locale competente, a cui attribuire i compiti di regolazione e l'attività di amministrazione delle aree portuali; b) esercizio esclusivamente da parte di soggetti privati delle attività d'impresa e commerciali".

<sup>46</sup> Al riguardo si richiamano VERMIGLIO G., *Porti e reti di trasporto e di navigazione tra stato e regioni (dopo la modifica del Titolo V della Costituzione)*, cit., p. 455 ss.; DE VERGOTTINI G., *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della costituzione*, cit., p. 611.

anche in questi porti, alle stesse dovrebbero essere attribuite competenze di carattere amministrativo e non normativo, e competenze tali da non incidere sulla gestione e organizzazione del demanio dei porti sede di Autorità portuale, diversamente da quanto, invece, si dovrebbe affermare per i porti di rilevanza regionale <sup>47</sup>.

Se si volesse, comunque, interpretare alla lettera la nuova norma costituzionale, che accoglie il criterio di separazione della potestà legislativa tra Stato e Regione, non si potrebbe che riconoscere semplicemente che spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali entro i quali la Regione deve legiferare.

La dottrina costituzionalista tende, tuttavia, ad interpretare la potestà legislativa concorrente non più secondo i rigidi criteri della separazione, ma secondo i criteri dell'integrazione e della differenziazione <sup>48</sup>, per cui dovrebbe considerarsi legislazione di principio tutta la disciplina statale, anche di dettaglio, relativa ai porti, comune a tutte le regioni, che potrà essere integrata e modificata dal legislatore regionale solo in presenza di un interesse specifico della Regione a differenziare parte della disciplina statale, evitando, comunque, il contrasto con l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento.

In ogni modo, il problema di riconoscere un ruolo esclusivo o preponderante dello Stato soprattutto nei porti di maggiore rilevanza, in particolare quelli, che il legislatore italiano comprende nella categoria II, classi I e II ed ai quali le decisioni comunitarie <sup>49</sup> e il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001 <sup>50</sup> richiedono di integrarsi nelle reti transeuropee di trasporto, non può essere risolto semplicemente in via interpretativa; ciò può sostenersi, in particolare, alla luce della scarna formulazione costituzionale,

---

<sup>47</sup> In tal senso si orientano CARBONE S.M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 91-92.

<sup>48</sup> Si richiama, in particolare, AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, in Atti del seminario di Messina 6 aprile 2001 (a cura di Ruggeri e Silvestri), pp. 10-11.

<sup>49</sup> Si fa particolare riferimento alla Decisione CE n. 1692/96 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 1996 sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (in GUCE 9 settembre 1996, L 228), modificata dalla Decisione CE n. 1346/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 (in GUCE 6 luglio 2001, L 185) e dalla Decisione CE n. 884/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 (in GUUE 30 aprile 2004, L 167).

<sup>50</sup> Approvato con D.P.R. 14 marzo 2001 (*Nuovo piano generale dei trasporti e della logistica*), pubblicato in G.U. 16 luglio 2001, n. 163.

che non prevede alcuna distinzione fra le diverse categorie di porti, e della disciplina di cui alla Legge n. 84/1994, che non consente facilmente di identificare il *discrimen* tra porti soggetti all'esclusiva competenza statale e porti nei quali la Regione può legittimamente esercitare poteri normativi<sup>51</sup>.

Se è vero che può ormai considerarsi scontato un intervento riformatore della Legge n. 84/1994, sarebbe altrettanto auspicabile, qualora si volesse sostenere l'esigenza di mantenere l'esclusiva competenza statale nei porti di maggiore rilevanza, un intervento di modifica dell'art. 117 Cost. con legge di rango costituzionale, al fine di evitare discutibili tentativi di superamento del dettato costituzionale tali da sollevare, nella maggior parte dei casi, seri dubbi di costituzionalità.

---

<sup>51</sup> Condivide tali osservazioni VEZZOSO G., *Prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano*, cit., p. 644.