

## La classificazione dei porti

di Francesco Monceri

15 marzo 2019

SOMMARIO: 1. La classificazione dei porti in prospettiva storica. – 2. La classificazione dei porti italiani nella legge 84/94. – 2.1. *La nuova procedura di individuazione nella l.84/94.* – 3. Funzione della classificazione nell'evoluzione della successiva nozione di porto. – 4. Le esigenze dell'intermodalità e della ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali di gestione della portualità. Dalla parcellizzazione all'ottica di area vasta. – 4.1 *Aspetti problematici della transizione verso l'ottica multiscalo. Convergenze con le recenti tendenze di revisione degli ambiti territoriali ottimali dei pubblici servizi locali e dei livelli territoriali di governo* – 4.2. *La riduzione delle autorità portuali.* – 5. Aspetti evolutivi della classificazione portuale a seguito dell'emanazione del dlgs 169/2016: la formale valorizzazione degli aspetti della logistica nell'ottica di un sistema portuale di area vasta. – 5.1. *Le novità classificatorie introdotte dal "decreto correttivo" al dlgs 169/2016.* – 6. Effetti giuridici salienti della classificazione portuale: a) L'appartenenza. b) Il riparto delle competenze. c) Le funzioni amministrative. d) Il piano regolatore portuale e il piano regolatore portuale di sistema - 7. Conclusioni.

### 1. La classificazione dei porti in prospettiva storica

Il complesso degli insediamenti portuali nazionali ha sempre presentato caratteristiche multiformi e differenziate, tanto che l'esigenza della classificazione si è posta già in tempi risalenti ed ha accompagnato l'evolversi della disciplina del settore interessando non solo la sottoposizione dell'area al diritto amministrativo, che è tratto pressoché comune alle diverse classi portuali, quanto in maniera preponderante, la ripartizione tra gli enti centrali e locali delle risorse pubbliche necessarie a finanziarne il sostentamento e sviluppo<sup>1</sup>.

La rilevanza della classificazione delle diverse realtà portuali ai fini della loro disciplina risulta inestricabilmente connessa all'evoluzione della nozione giuridica di porto, invero mai compiutamente definita per via legislativa se non indirettamente, la quale ha subito, infatti, nel corso del tempo, profonde trasformazioni riconducibili ad una diversa percezione della funzione stessa dei porti, alla crescente rilevanza del loro significato economico, alla conseguente scissione tra esigenze di difesa ed esigenze commerciali che in passato apparivano maggiormente interconnesse, alla sostituzione della visione delle realtà portuali come entità circoscritte al bacino portuale con la visione del porto come snodo logistico, alla distribuzione delle competenze tra enti e organismi di diritto pubblico deputati al loro governo.

---

<sup>1</sup> A questo proposito appare ancora paradigmatico l'art.4 l.3095/1885.

Da questo punto di vista la costante ricomprensione del sistema della portualità e della logistica entro forme di *governance* pubblica, che ancora caratterizza finanche le più recenti prospettive di riforma, ha in effetti radici lontane<sup>2</sup>.

A questo proposito la natura pubblica del bene non è, in effetti, desumibile da disposizioni di legge che hanno inteso descriverne i tratti quanto, piuttosto, dal criterio dell'*appartenenza* con cui già nel diritto romano si provvedeva a collocare i porti tra le *res publicae*<sup>3</sup>.

Coerentemente con questa visione il codice del 1865 inseriva i porti nel demanio marittimo, l'art. 822, comma 1, cod. civ., nel demanio pubblico, l'art. 28 lett. a) cod. nav., nel demanio marittimo<sup>4</sup>, ed anche la legislazione di settore dal Regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095 alla l. 28 gennaio 1994, n. 84, sino ai più recenti provvedimenti di revisione di tale ultima legge, non paiono mai segnare un'inversione di tendenza che ometta di fare perno sull'appartenenza pubblica e sull'assenza di una precisa qualificazione giuridica delle realtà portuali.

Un primo sforzo classificatorio degno di rilievo, non foss'altro perché il suo impianto di base, con le differenziazioni di cui si dirà, resiste a tutt'oggi, è contenuto nell'art.1 del Regio decreto n. 3095 del 2 aprile 1885, che distingue la portualità in due grandi categorie distinte, in sintesi, dall'afferenza alla funzione di difesa della navigazione e dello Stato o alla funzione commerciale.

Rivestendo, specchio dei tempi, una funzione preponderante l'endiadi difesa/espansione cui anche le innegabili vocazioni commerciali di taluni scali venivano indissolubilmente ricondotte.

In questa fase storica, appartengono alla I categoria "*i porti e le spiagge che interessano la sicurezza della navigazione generale e servono unicamente e precipuamente a rifugio, o alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato*", definizione che, con meno enfasi retorica, si ritrova immutata nella successiva (di più di un secolo) l.84/94.

Un tanto che conferma, ora come allora, che il settore della portualità risulta intriso di un particolare significato pubblicistico che ne giustifica, per lo più, il regime di appartenenza e la sottoposizione al diritto amministrativo. Impostazione di fondo che non muta neppure a seguito delle profonde trasformazioni che hanno interessato la valenza commerciale della portualità anche in connessione ad altri aspetti riconducibili, più in generale, al governo del territorio. Purtuttavia, nel tempo, si è progressivamente abbandonata quell'impostazione primigenia che tendeva ad unificare, anche fisicamente, i porti militari a quelli commerciali, identificando nello sviluppo militare il presupposto per il potenziamento dei traffici commerciali marittimi e viceversa.

---

<sup>2</sup> In chiave critica v. U. Marchese, *Funzione economica e politica fiscale del "registro internazionale" italiano di immatricolazione civile*, in *Trasporti dir. ec. Pol.*, 77-78/99, 6, che riconduce proprio alla mancata adozione di una prospettiva di tipo privatistico il maggior limite allo sviluppo della portualità nazionale.

<sup>3</sup> Cfr. G. Tellarini, *I porti e le classificazioni*, in *Riv. ec. trasp. amb.*, VI/2008, 1.

<sup>4</sup> Tra la vasta bibliografia in argomento si veda almeno M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, vol. I, 2011, 78 ss.; G. Di Giandomenico, *Porti e demanialità*, in A. Antonini (coord.), *Trattato breve di diritto marittimo*, vol. I, Milano, 2007, 217 ss.; L. Acquarone, *Demanio marittimo e porti*, in *Dir. mar.*, 1983, 81 ss.; V. Vallario, *Il demanio marittimo*, Milano, 1970; F.A. Querci, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 92 ss.

Rispetto alla II categoria che riguarda, appunto, i porti aventi carattere commerciale, è l'art.2 del R.D. 3095/1885 a sotto-distinguerla in quattro classi: *“Sono di prima classe quelli presentemente nella medesima iscritti per essere situati a capo di grandi linee di comunicazione, e il movimento commerciale dei quali, giovando ad estesa parte del regno, ed al traffico internazionale terrestre, li costituisce d'interesse generale dello Stato; e quegli altri che, quantunque non situati a capo di grandi linee di comunicazione, abbiano gli stessi requisiti che li costituiscono di interesse generale dello Stato, e nei quali la quantità delle merci nei medesimi imbarcate e sbarcate non sia stata inferiore a tonnellate 25.000 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. Sono di terza classe quelli, l'utilità dei quali si estende soltanto ad una parte notevole di una provincia e nei quali la quantità delle merci imbarcate e sbarcate non sia inferiore a 10.000 tonnellate in ognuno degli anni dell'ultimo triennio. Sono di quarta classe tutti gli altri porti, seni, golfi e spiagge tanto del continente quanto delle isole non assegnati alle tre classi precedenti. I porti lacuali che soddisfano alle condizioni del presente articolo, saranno parificati ai porti marittimi nei modi e per tutti gli effetti in questa legge stabiliti”*.

Come ben si evince dalla norma, l'appartenenza dei porti a valenza commerciale ad una classe è determinata, essenzialmente, da dati di tipo “quantitativo”, ossia la mole di merci movimentata.

La preminenza dell'aspetto quantitativo come metro di classificazione ha a lungo prevalso, in quanto la legislazione di settore successiva si è concentrata, piuttosto, su aspetti riguardanti la ripartizione della spesa e gli aspetti programmatici della stessa, riferibili alla costruzione e manutenzione delle infrastrutture, alla redazione dei piani regolatori portuali e così via, dando vita, invero, ad un assetto normativo “parcellizzato”, spesso carente ed inattuato, scarsamente interrelato con il parallelo intervento degli enti territoriali titolari di poteri di governo del territorio, e soprattutto privo di quegli aspetti di programmazione di area vasta e di strategia di pianificazione generale che sono invece andati costituendo, più di recente, i presupposti per il rilancio della competitività dell'intero settore<sup>5</sup>.

Così, rimanendo immutati i criteri di classificazione delineati nella legge 3095/1885, l'art.22 della legge 20 agosto 1921, n. 1177, interveniva a prevedere l'obbligatorietà, per i soli porti rientranti nella 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> classe della seconda categoria, delle spese di competenza dell'ente locale a patto che esse fossero previste in piani regolatori approvati nei modi legge.

Ancora riguardo a tale aspetto, la successiva legge 3 novembre 1961, n. 1246, recante appunto *Norme relative ai piani regolatori dei porti di II e III classe della seconda categoria*, disponeva che tali piani regolatori fossero “*approvati con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per la marina mercantile, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici*”.

Successivamente, con l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, l'art.1 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n.8, ha provveduto a trasferire ad esse “*Le funzioni*

<sup>5</sup> V., sul punto, F. Monceri, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, Napoli, 2016, 215 ss.

*amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di urbanistica*”, determinando l’attribuzione alle stesse Regioni delle funzioni amministrative sulle opere portuali dei porti di II categoria, seconda, terza e quarta classe.

Un’indiretta funzione classificatoria, con forza invero limitatamente innovatrice, sembra invece poter essere attribuita all’art.88 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che assegnando alla competenza statale *“le opere marittime relative ai porti di prima categoria e seconda categoria, prima classe, i fari e le opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione nonché per la difesa delle coste”*, attribuisce alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative e accolla loro la relativa spesa pubblica anche in concorso con i Comuni, limitatamente ai porti comunali.

Peraltro, tale decentramento di attribuzioni verso il livello regionale viene ridimensionato dal successivo DPCM 21 dicembre 1995<sup>6</sup> che ha statuito, appunto, che *“Le aree demaniali marittime, distinte per regione, identificate nell’allegato elenco, che fa parte integrante del presente decreto, sono escluse dalla delega di funzioni di cui all’art. 59 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in quanto riconosciute di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima”*.

Rispetto al problema della classificazione portuale, ancor più rilevante si mostra l’art.104 lett. s) del dlgs.112/1998 che ha tuttavia provveduto esplicitamente a mantenere la *“classificazione dei porti”* tra le funzioni mantenute allo Stato.

Su questa permanente e rigida attribuzione allo Stato della funzione classificatoria è intervenuta, come noto, la riforma costituzionale del 2001 che ha assegnato alla competenza concorrente Stato/Regioni la materia *“porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione”* (art.117, terzo comma, Cost.). Forse una *“svista”* del legislatore costituzionale del 2001 cui si era tentato, recentemente, di porre rimedio con il progetto di riforma costituzionale, naufragato in sede referendaria.

## **2. La classificazione dei porti italiani nella legge 84/94**

Abbiamo posto l’attenzione sul fatto che, l’attuale conformazione del settore della portualità e della logistica nazionale racchiude al proprio interno differenziazioni, collegate innanzi tutto alle diverse caratteristiche delle realtà portuali italiane, che necessitano di un sistema di *governance* capace di interpretare in maniera parimenti diversificata le esigenze delle singole realtà al fine di migliorare e stimolare la competitività degli scali.

Sotto questo profilo e rispetto alle esigenze di classificazione, per come si sono appena sommariamente ripercorse abbiamo, dunque, rilevato come la legislazione abbia per lungo tempo continuato a far riferimento alla l.3095/1885 e ai principi in questa fissati, con le sole variazioni conseguenti alle crescenti attribuzioni regionali nella materia.

---

<sup>6</sup> DPCM 21 dicembre 1995 recante *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*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.94 del 12 giugno 1996 - Supplemento Ordinario n.136.

Di conseguenza, un'effettiva evoluzione della disciplina relativa alla classificazione dei porti contenuta nella l.3095/1885 si fa attendere per quasi un secolo fino all'approvazione della l.84/94<sup>7</sup>.

Questo importante intervento normativo attua una modifica della nozione e dei principi della classificazione portuale introducendo elementi di differenziazioni "qualitativa" delle realtà portuali, partendo dai quali si intende rivisitare *"l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti, dettando contestualmente principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, nonché all'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti"* (art.1).

Le innovazioni introdotte dalla legge 84/94 devono peraltro considerarsi interamente sostitutive della precedente classificazione in quanto l'art.27, comma 8, della legge provvede all'abrogazione esplicita delle norme della legge 3095/1885 che si mostrino incompatibili con la stessa.

La nuova classificazione dei porti che prende forma con l'entrata in vigore della legge 84/94 mira ad adeguare i criteri di individuazione degli scali al mutato quadro socio-economico in cui necessità di difesa ed esigenze economiche sono andate scindendosi, la competenza statale sui porti è stata gradualmente affiancata dalla competenza regionale (per poi essere, come detto, annoverata nel 2001 addirittura tra le competenze concorrenti Stato-regioni), l'influsso del diritto europeo ha cominciato a propagarsi nel settore e, soprattutto, le caratteristiche morfologiche del traffico commerciale marittimo sono andate profondamente trasformandosi.

Ciò determina il superamento di una classificazione principalmente basata sul dato "quantitativo" dei volumi di traffico dell'ultimo triennio che aveva caratterizzato la legge 3095/1885 a favore di criteri "qualitativi" più specificamente riferiti all'utilizzazione economica e funzionale dei porti.

Sotto questo profilo, dunque, le maggiori novità in termini di classificazione riguardano i porti della seconda categoria (quelli a specifica vocazione economica e commerciale) che, come si andrà a esemplificare subito appresso, vengono inquadrati in base a due criteri, l'uno facente (ancora) riferimento alla "rilevanza" degli scali, l'altro alle specifiche "funzioni" ed "attività" svolte.

La nuova classificazione portuale che ne deriva è disegnata nell'art.4 della legge 84/94:

1. *I porti marittimi nazionali sono ripartiti nelle seguenti categorie e classi:*
  - a) *categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato;*
  - b) *categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale;*
  - c) *categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale;*
  - d) *categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale.*
- 1-bis. I porti sede di autorità portuale appartengono comunque ad una delle prime due classi della categoria II<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> L. 28 gennaio 1994, n. 84 recante "Riordino della disciplina in materia portuale, pubblicata in GU 4 febbraio 1994, n.28, S.O.

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

3. I porti, o le specifiche aree portuali di cui alla categoria II, classi I, II e III, hanno le seguenti funzioni:

- a) commerciale<sup>9</sup>;
- b) industriale e petrolifera;
- c) di servizio passeggeri<sup>10</sup>;
- d) peschereccia;
- e) turistica e da diporto.

### **2.1 La nuova procedura di individuazione nella l. 84/94**

La concreta individuazione delle realtà portuali all'interno delle categorie e classi come riformate dalla l.84/94 si biforca in due procedure distinte.

L'art.4, comma 2, dispone che *"Il Ministro della difesa, con proprio decreto, emanato di concerto con i Ministri dei trasporti e della navigazione e dei lavori pubblici<sup>11</sup>, determina le caratteristiche e procede alla individuazione dei porti o delle specifiche aree portuali di cui alla categoria I; con lo stesso provvedimento sono disciplinate le attività nei porti di I categoria e relative baie, rade e golfi"<sup>12</sup>.*

L'art.4, comma 4, dispone invece che, rispetto ai porti della seconda categoria *"Le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, e l'appartenenza di ogni scalo alle classi medesime sono determinate, sentite le autorità portuali (n.d.r. oggi AdSP) o, laddove non istituite, le autorità marittime, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, con particolare riferimento all'attuale e potenziale bacino di utenza internazionale o nazionale"*. Rispetto a tale individuazione è la stessa legge a suggerire i nuovi criteri che dovranno costituire il parametro cui far riferimento riconducendoli alla *"entità del traffico globale e delle rispettive componenti"*, alla *"capacità operativa degli scali derivante dalle caratteristiche funzionali e dalle condizioni di sicurezza rispetto ai rischi ambientali degli impianti e delle attrezzature, sia per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri sia per il carico, lo scarico, la manutenzione e il deposito delle merci"*

<sup>8</sup> Disposizione inserita dall'art. 8-bis del Decreto legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito nella l. 27 febbraio 1998, n.30.

<sup>9</sup> L'art.4, comma 1 lett.c), del dlgs 4 agosto 2016, n. 169, *"Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124"*, in GU Serie Generale n.203 del 31-08-2016, provvede ad integrare questa categoria che diviene *"commerciale e logistica"*.

<sup>10</sup> La medesima norma richiamata alla nota precedente rivede questa categoria inserendo la locuzione *"ivi compresi i crocieristi"*.

<sup>11</sup> Con l'entrata in vigore del dlgs 169/2016 il concerto deve avvenire con il *Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*.

<sup>12</sup> Comma così modificato dall'art. 2, D.L. 21 ottobre 1996, n. 535, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

*nonché delle attrezzature e dei servizi idonei al rifornimento, alla manutenzione, alla riparazione ed alla assistenza in genere delle navi e delle imbarcazioni”, al “livello ed efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra”.*

L'esame delle caratteristiche rilevanti ai fini della classificazione offre puntuale conferma del fatto che il dato quantitativo, pur rimanendo importante, non costituisce più il parametro unico della classificazione ma viene affiancato da altri fattori rilevanti quali il rispetto delle norme ambientali, la qualità dei servizi portuali e, soprattutto, il livello di sviluppo dei collegamenti tra porto ed entroterra. Con uno sguardo che va allargandosi al di fuori dei confini portuali.

La classificazione delle realtà portuali che origina dalla l. 84/94, dunque, segna il definitivo superamento di un'idea di porto come unità a se stante che esaurisce e vive le proprie funzioni all'interno dello spazio fisico che ne delimita i confini, a favore di una concezione dinamica che vede nel porto uno “snodo logistico” di transito delle merci che si proietta fuori del porto, inserendosi nel contesto più ampio del territorio circostante, che, per aumentare la competitività dello scalo, deve essere caratterizzato da infrastrutture capaci di favorire il rapido interscambio delle merci.

Movimentazioni delle merci, caratteristiche intrinseche degli scali, qualità dei servizi portuali vanno, così, legandosi inscindibilmente, alla funzionalità dei collegamenti porto-infrastrutture di trasporto esterno (si pensi ai servizi ferroviario di ultimo miglio, o al servizio di trazione ferroviaria interna al porto), all'intermodalità. Questioni che attengono al governo del territorio in senso più ampio.

Tutto ciò determina, per conseguenza, nuovi e diversi rapporti con gli enti territoriali limitrofi, precedentemente coinvolti solo nella spesa per le opere portuali in ragione della natura demaniale del bene, che da questo momento assumono la funzione di favorire, anche attraverso strumenti urbanistici, il raccordo porto/territorio.

Proprio tale nuova concezione che emerge dalla l.84/94 contiene tuttavia, *in nuce*, i germi che ne faranno emergere, negli anni successivi, le maggiori criticità<sup>13</sup>.

Tra queste, anche a voler tralasciare l'ancora insufficiente introduzione di elementi di concorrenzialità, si deve comunque rilevare l'eccesso di localismo che non consente, all'interno di un'ottica che rimane monoscalo (lo si evince almeno dal fatto che i porti della seconda categoria di prima e seconda classe divengono tutti sede di Autorità Portuale), di pervenire a forme di pianificazione coerenti con le nuove esigenze dello sviluppo delle realtà portuali (vedi *infra*).

Tornando, invece, alla procedura di classificazione dei porti di seconda categoria, l'art.4, comma 5, l.84/94, prevede un intervento, per quanto possibile “concertato” tra Ministro dei trasporti e della navigazione, che avrebbero dovuto predisporre entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, uno schema di decreto, e Regioni che avrebbero dovuto esprimere il proprio parere entro i successivi novanta giorni. Nel quadro di un procedimento che prevedeva il meccanismo del silenzio-assenso in caso di infruttuoso decorso del termine. Successivamente lo schema di decreto, con le eventuali osservazioni delle Regioni, avrebbe dovuto essere trasmesso alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica per l'espressione del parere, per poi essere adottato in via definitiva dal Ministro dei trasporti e della navigazione.

<sup>13</sup> In argomento F. Munari, *I primi quindici anni della l.84/1994: esperienze, valutazioni e alcuni suggerimenti di riforma*, in *Scritti in onore di Francesco Berlingeri*, Genova, 2010.

Per procedere alla revisione della classificazione così ottenuta l'art.4, comma 6, dellal.84/94 prevedeva la reiterazione della medesima procedura appena descritta su istanza “*delle autorità portuali o, laddove non istituite, delle autorità marittime, delle regioni o del Ministro dei trasporti e della navigazione*”.

In relazione ai criteri di classificazione emerge sia un aspetto “dimensionale” dell'attività che si distingue in “internazionale”, “nazionale”, “regionale e interregionale”, sia uno qualitativo che ha riguardo alla natura dell'attività svolta, che si articola in commerciale (e logistica), industriale e petrolifera, di servizio passeggeri (e crocieristi), peschereccia, turistica<sup>14</sup>.

Non potendosi escludere, come in effetti spesso avviene, che le singole realtà portuali presentino caratteristiche anche polifunzionali.

Possibilità, quest'ultima, che non appare, almeno formalmente, presa in considerazione dai criteri classificatori esposti.

La circostanza appena richiamata ha, invece, importanti effetti sulla *governance* del sistema nella misura in cui gli organismi pubblici che tutt'oggi governano la portualità devono tenere particolarmente presente la o le diverse vocazioni delle singole realtà e le specifiche esigenze.

La necessità di classificare i singoli scali secondo la propria specifica vocazione, continua dunque, con la legge 84/94 come tutt'oggi, a rappresentare un momento di fondamentale importanza anche una volta mutato il contesto socio-economico della portualità che, nel tempo, ha fatto registrare una diversa strutturazione delle realtà portuali che vanno sempre più assumendo la funzione di snodi logistici influenzati non solo da ciò che avviene nel porto e, dunque, dagli aspetti ricettivi, infrastrutturali e interni ma anche all'assetto esterno al porto; in questo secondo senso il porto si inserisce in un contesto più ampio che lo qualifica come “luogo di transito” attraverso cui le merci dipartono verso i luoghi di destinazione. Di tal che, aspetti quali i collegamenti del porto con le comunicazioni esterne, l'intermodalità, le reti infrastrutturali che lo circondano assumono il ruolo di fattori determinanti per il suo successo quanto l'organizzazione dei servizi e delle funzioni portuali in senso stretto. Anche in considerazione del fatto che lo sviluppo dei traffici marittimi nel contesto dei processi di globalizzazione contribuisce, potenzialmente, ad allargare il raggio degli stessi a condizione che il porto sia inserito in un sistema logistico complessivo capace di coglierne le opportunità.

In ogni caso con la legge 84/94 classificazione portuale e *governance* pubblica degli scali sono i mezzi con cui si tenta di dare avvio ai processi di rivitalizzazione della competitività di una portualità nazionale che, all'inizio degli anni novanta dello scorso secolo, versa in una situazione di palese arretratezza rispetto agli omologhi competitori europei.

### **3. Funzione della classificazione nell'evoluzione della successiva nozione di porto**

E' proprio in ragione della nuova attitudine richiesta alla portualità che i principi germinati nella legge 84/94 sono stati sottoposti ad un lungo processo di revisione che, nel recente periodo di riforme, ha teso a rafforzare gli elementi di

<sup>14</sup> In parentesi le aggiunte apportate dal recente schema di decreto legislativo di riforma della l.84/94 (vedi *infra*).

pianificazione, organizzazione, semplificazione tendente a ridurre il numero delle Autorità Portuali sorte a seguito dell'emanazione della l. 84/94, a transitare da un'ottica mono-scalo ad una multi-scalo, ed a ridurre l'influenza regionale/locale sulle decisioni generali determinata dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Sebbene proprio la mancata riconduzione della materia alla competenza esclusiva dello Stato potrebbe risultare un ostacolo rilevante rispetto all'effettivo raggiungimento di tali obiettivi.

Nel nuovo quadro che esiterà da tale processo non è, dunque, escluso che le nuove Autorità di Sistema (di area vasta) si troveranno a governare sistemi multi-scalo in cui saranno compresenti più tipologie di realtà portuali, innovando, anche sotto questo profilo, il tema della classificazione che dovrà tener conto non solo delle specificità dei singoli scali ma soprattutto delle specificità complessive del sistema.

Sebbene dalla parcellizzazione si stia ripensando il sistema in termini di unitarietà rimarrà, comunque, imprescindibile tener conto delle diverse caratteristiche delle realtà portuali interne al sistema al fine di intervenire in maniera diversificata a secondo delle singole necessità. Guardando sia al particolare che al sistema.

Uno dei principali limiti della l.84/94 era quello di mantenere un approccio mono-scalo della disciplina portuale. Approccio che continuava a risentire della vecchia impostazione che tendeva a considerare il porto come realtà statica. Uno spazio fisico da classificare secondo le sue caratteristiche e da sottoporre al controllo di un organismo pubblico, senza tener conto di aspetti che andavano rivoluzionando il sistema della portualità quali l'intermodalità e la sempre maggiore connotazione dei porti come snodi logistici per il transito delle merci all'interno di perimetri assai più ampi.

Tale concezione mancava anche di cogliere la profonda trasformazione della stessa *governance* pubblica di settore rispetto al maggior peso assunto dalle realtà regionali che creava la necessità di individuare una nuova ricomposizione dell'intervento degli enti territoriali, delle Regioni, e dello Stato. Da questo punto di vista, il crescente peso degli enti territoriali sulla *governance* della portualità, poi come detto esitato nell'inclusione della relativa competenza nel novero di quelle concorrenti Stato-regioni, ha costituito ulteriore ostacolo alle nuove esigenze di pianificazione generale della crescita della portualità e della logistica, così come di quelle miranti ad individuare sistemi di area vasta più ampi del singolo scalo.

Solo tenendo conto di tutto ciò si possono comprendere i recenti interventi che tendono a superare l'idea del porto come organo "isolato" e in qualche modo "autarchico", per inserirlo in un sistema più ampio, che comprenda più realtà portuali, maggiormente dialoganti e integrate con il territorio oltreportuale.

#### **4. Le esigenze dell'intermodalità e della ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali di gestione della portualità. Dalla parcellizzazione all'ottica di area vasta**

Come accennato, il sistema della portualità e della logistica nazionale denuncia da tempo una serie di criticità riguardanti sia la *governance* che i caratteri

dell'erogazione dei servizi portuali spesso scarsamente competitivi rispetto a quelli offerti dagli altri scali europei ed internazionali<sup>15</sup>.

Rispetto a ciò, la classificazione dei singoli scali rimane una base di partenza estremamente utile per meglio identificarne specificità e vocazione.

Ciononostante, sul piano della *governance*, la precedente tendenza a considerare le singole realtà portuali come entità a se stanti, classificabili per attività ed inscrivibili in un contesto territoriale per solito riconducibile al Comune o alla Provincia di appartenenza, è apparso nel tempo uno dei maggiori ostacoli alla razionalizzazione e al potenziamento della portualità nazionale, spesso imbrigliata e limitata entro problematiche strettamente locali; ciò ha reso estremamente difficile, quando non impossibile, pianificare il razionale sviluppo di un settore che, anche grazie alla posizione privilegiata del Paese e allo sviluppo dei traffici marittimi, avrebbe potuto rappresentare e rappresenta tutt'oggi un mercato estremamente rilevante.

Anche per questi motivi, la legge 84/94, è stata ripetutamente oggetto di ipotesi di revisione, che non hanno avuto effetti positivamente apprezzabili fino a quando, nell'ultimo periodo, l'urgenza determinata dalla crisi economica ha indotto il legislatore, ad intervenire con corpose iniziative di riforma, culminate da ultimo nell'approvazione del dlgs 169/2016<sup>16</sup>.

L'anzidetta decisione di mantenere un sistema di *governance* pubblica della portualità italiana ha, dunque, implicato l'urgenza di introdurre significativi correttivi all'impianto originario della legge 84/94, ispirati alla semplificazione anche sistemica, all'accorpamento, alla miglior delimitazione delle funzioni e competenze dei soggetti coinvolti nella *governance* di settore, a ridurre le "complicazioni amministrative".

Tali principi con cui si intende dare una dimensione più organica al sistema della portualità e della logistica, ha determinato una consistente riduzione del numero delle Autorità Portuali, con una evocativa mutazione del *nomen iuris* in "Autorità di Sistema Portuale"<sup>17</sup>, il potenziamento dell'erogazione di servizi portuali in forma digitale, la riduzione delle barriere amministrative, la riforma del Piano Regolatore Portuale (PRP), destinato a divenire Piano Regolatore del Sistema portuale (PRSP) e riguardare, dunque, non il singolo porto ma l'intero ambito di "area vasta" che interessa gli scali e gli enti locali ricompresi nel sistema. Provvedimenti improntati alla razionalizzazione ma anche, decisamente, ad una forma di ri-centralizzazione di attribuzioni attualmente affidate alla competenza concorrente Stato-regioni.

Per questo non ci si può esimere dal far cenno al fatto che il perno intorno al quale la grande maggioranza delle riforme sulla portualità hanno "anticipatamente" ruotato, fosse la riconduzione della materia alla competenza statale a seguito dell'entrata in vigore della riforma dell'art.117 Cost.

Il fatto che ciò non sia poi avvenuto non avrà con ogni probabilità l'effetto di travolgere le riforme che si vanno descrivendo, purtuttavia stende un velo di

<sup>15</sup> V. già S.M. Carboni, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006.

<sup>16</sup> Dlgs 4 agosto 2016, n. 169, *Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124. (16G00182)*, pubblicato in GU Serie Generale n.203 del 31.08.2016.

<sup>17</sup> Cfr. art.8, lett.f., l.124/2015.

incertezza su alcune norme che nel “non mutato” quadro costituzionale potrebbero dare origine a nuovi conflitti di fronte alla Corte costituzionale<sup>18</sup>.

In ogni caso, alla rigida separazione delle singole realtà portuali, classificate nel senso anzidetto, va, dunque, sostituendosi una nuova concezione che, pur confermando la necessità di distinguere i singoli scali per tipologia, mira a ricomprenderli in un sistema più ampio, capace di cogliere, per quanto possibile, l'obiettivo di identificare un ambito territoriale multiscalo idoneo a promuovere la crescita economica ed organizzativa dell'intero sistema.

La specifica inclusione del singolo scalo in una o più delle tipologie indicate, pur rimanendo di fondamentale importanza nella pianificazione dello sviluppo portuale, diviene, dunque, uno dei molteplici elementi da tener presenti nell'elaborazione della *governance* di settore, affiancato dallo sviluppo dell'intermodalità<sup>19</sup> e dalla necessità di tener presente l'intero sistema multiscalo.

La principale conseguenza che se ne può trarre è il sostanziale abbandono di una concezione

incentrata esclusivamente sul porto a favore di una che guarda all'esterno di esso sia privilegiando il potenziamento dell'intermodalità, sia considerando il singolo scalo come una parte di un sistema più ampio che può comprendere scali a diversa vocazione ma inseriti in un sistema territoriale di area vasta che deve progredire in forma coordinata ed uniforme.

Rispetto alla classificazione tradizionalmente intesa si vive, dunque, una prospettiva “liquida” in cui nuove e ulteriori esigenze classificatorie potranno senz'altro emergere una volta che il sistema come ridisegnato cominci a prendere forma e ad operare.

#### ***4.1 Aspetti problematici della transizione verso l'ottica multiscalo. Convergenze con le recenti tendenze di revisione degli ambiti territoriali ottimali dei pubblici servizi locali e dei livelli territoriali di governo***

Si è detto di come le recenti tendenze di riforma del sistema nazionale della portualità e della logistica sembrano contribuire a scardinare la rigida classificazione delle realtà portuali ribaltando la precedente impostazione che tendeva a privilegiare una *governance* basata sulla (preventiva) inclusione del singolo scalo in una delle tipologie indicate dalla legge 84/94, e sull'assegnazione della sua *governance* agli enti locali di riferimento in concorso con l'organismo pubblico di settore, di solito l'Autorità Portuale, incaricato di sovrintendere alle attività e funzioni svolte nel porto, a favore di forme di gestione e pianificazione che tendono all'accorpamento di più realtà portuali. Di conseguenza si dovrebbe assistere alla revisione di compiti e funzioni dei livelli di governo territoriali il cui effettivo intervento, nonostante il persistere della competenza concorrente in materia, pare comunque minato da una decisa spinta all'aggregazione.

<sup>18</sup> Sul problema v. F. Monceri *La Consulta annulla il Piano della portualità e della logistica per il mancato coinvolgimento delle Regioni. Considerazioni suggerite dalla (mai avvenuta) sottrazione della materia alle Regioni*, in *Ist. fed.*, 3/2016.

<sup>19</sup> Rispetto alla nozione di intermodalità *ex multis* v. U. Marchese, *Lineamenti e problemi dell'economia dei trasporti*, Genova, 2000.

In senso critico, tale soluzione, tendente a risolvere un eccesso di localismo, non è scevra da alcune criticità non dissimili da quelle attinenti al settore del pubblico servizio locale e alla revisione dei livelli territoriali di governo anch'essi investiti, di recente, da corposi processi di riforma che vanno ad intersecarsi con la riforma del sistema della portualità e della logistica.

A questo proposito, si tenga anche presente che anche in precedenza la riconduzione della singola realtà portuale alla tipologia che meglio si confaceva a descriverla non risultava sufficiente a sciogliere il nodo gordiano della sua *governance*, in quanto quella portuale appare una realtà complessa in cui convivono attività profondamente differenziate come l'erogazione dei servizi portuali, l'estrinsecazione di attività riconducibili alla pubblica funzione, servizi accessori come quello di trazione ferroviaria, nonché aspetti di governo del territorio, di pianificazione urbanistica, e così via.

Ciò induce, per l'intanto, ad osservare come nella transizione verso sistemi di *governance* di area vasta, si debba agire per evitare che le soluzioni ricercate non conseguano l'effetto di aggravare le difficoltà di gestione di tale complessità piuttosto che quello, auspicato, di correggerne i difetti.

Così la mera classificazione di una realtà portuale, ad esempio come commerciale o industriale, correlata all'assegnazione del suo governo ad un organismo pubblico in concorso con gli enti locali del territorio su cui essa è dislocata, non può di per sé essere considerata come decisione risolutiva per il suo sviluppo.

Una strategia di sviluppo esclusivamente locale che rinunci ad inscrivere la realtà portuale in un contesto territoriale più ampio non consente, infatti, di pianificare decisioni fondamentali sia per l'organizzazione interna della realtà portuale che per lo sviluppo dell'intermodalità e degli altri aspetti fondamentali per la competitività dello scalo.

Il problema, dunque, deve dunque essere affrontato ricercando quale sia l'ambito territoriale migliore di governo delle realtà portuali, posto che le specificità che caratterizzano il territorio sembrano suggerire la necessità di adottare soluzioni diversificate e paramtrate sulle esigenze piuttosto che, ad esempio, sul semplice accorpamento delle autorità portuali pre-esistenti.

Difatti, soluzioni tendenti al semplice accorpamento di un certo numero di realtà portuali potrebbero apparire altrettanto arbitrario dell'adozione di un punto di vista monoscalo<sup>20</sup>.

La problematica mostra, come accennato e forse inevitabile, tratti comuni sia con l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali dei pubblici servizi<sup>21</sup> che con il tralazio problema dell'articolazione territoriale dello Stato.

Proprio rispetto alla disciplina dei servizi pubblici locali, che presentano evidenti punti di contatto e sovrapposizione con il tema del presente contributo, appare per di più evidente l'incoerenza tra le esigenze di "fluidità" che ne caratterizzano la morfologia e la relativa stabilità soprattutto dimensionale degli enti

<sup>20</sup> Per una posizione scettica sulla possibilità di riunire più porti contigui in un "sistema portuale" cfr. già S.M. Carbone-F. Munari, *La disciplina dei porti*, cit., 23.

<sup>21</sup> Sul tema v. F. Monceri, *Riflessi della nuova conformazione degli enti locali sul sistema dei servizi pubblici locali*, in *Munus*, 1/2015.

locali chiamati a sovrintendere alla gestione e organizzazione degli stessi<sup>22</sup>, tanto che, si è andati vieppiù ipotizzando una «*riorganizzazione degli ambiti territoriali di riferimento (a livello sovracomunale) e l'accorpamento delle gestioni in relazione a bacini di utenza più vasti così da rendere più efficiente la gestione attraverso economie di scala*»<sup>23</sup>.

Allo stesso modo la legge 56/2014 c.d. pare, tra l'altro, aver ricercato l'effetto di rompere la precedente rigidità della ripartizione territoriale dello Stato distinguendo tra città metropolitane e province, favorendo la fusione dei comuni, e, appunto, stimolando la realizzazione di forme di gestione dei pubblici servizi differenziati a seconda delle esigenze territoriali.

Rispetto a ciò le tendenze di riforma della portualità e della logistica si pongono in evidente continuità soprattutto per quanto riguarda l'intento di razionalizzare le forme di azione della *governance* pubblica mediante processi di maggiore unificazione delle decisioni e funzioni amministrative, come nel caso dell'istituzione dello sportello unico doganale per il controllo sulla merce, anche al dichiarato fine di ottenere risultati rilevanti in termini di semplificazione amministrativa<sup>24</sup>.

#### **4.2. La riduzione delle autorità portuali**

Parte importante di questo processo riorganizzativo della *governance* pubblica della portualità è, dunque, rappresentato dalla riduzione/accorpamento delle Autorità Portuali esistenti che da ventiquattro avrebbero dovuto passare ad un numero compreso tra otto e tredici, poi corretto in quindici dall'art.7 dal succitato dlgs 169/2016<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> In relazione al problema del dimensionamento degli enti intermedi si veda G. Clemente di San Luca, *Le ragioni per tenere in vita le Province*, in [www.amministrazioneincamminoluiss.it](http://www.amministrazioneincamminoluiss.it), 2013, 4: «Esistono funzioni di area vasta, sovracomunale ma infraregionale? Non mi pare se ne dubiti. Fra Regione e Comuni, invero, un livello di governo intermedio è considerato indispensabile – non solo dai giuristi, ma anche – dagli studiosi di urbanistica e di economia, al fine di risolvere la questione della dimensione geografica 'ottimale' per la resa dei servizi pubblici locali. In altre parole, non appare revocabile in dubbio che l'inscindibile nesso fra *funzione* e *struttura* impone di tenere insieme nella riflessione, da un lato, la questione delle funzioni proprie di un ente territoriale, e, dall'altro, la questione della dimensione (e perciò degli effettivi confini) della circoscrizione geografica dell'ente, in modo che risulti, in conseguenza, adeguata allo svolgimento delle sue funzioni». Cfr. anche G.C. De Martin e G. Meloni, *L'amministrazione di area vasta*, in *Semplificare l'Italia*, a cura di F. Bassanini-L. Castelli, Firenze, 2008.

<sup>23</sup> M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 379.

<sup>24</sup> *Ex multis* v. almeno B.G. Mattarella, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011; Id., *La semplificazione per la ripresa economica*, in *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa*, in G. Vesperini (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa*, Milano, 2006; F. Merusi, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Nuove autonomie*, 2008; M.A. Sandulli (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005.

<sup>25</sup> All'esito degli accorpamenti ipotizzati le nuove Autorità di Sistema sono così suddivise: Mar Ligure occidentale, Mar Ligure orientale, Mar Tirreno settentrionale, Mar Tirreno centro-settentrionale, Mar Tirreno centrale, Mar Tirreno meridionale, Mare di Sardegna, Mare di Sicilia occidentale, Mare di Sicilia orientale, Mare Adriatico meridionale, Mare Ionio, Mare Adriatico centrale, Mare Adriatico centro-settentrionale, Mare Adriatico settentrionale, Mare Adriatico orientale.

In particolare a mente del Piano della portualità, peraltro “temporaneamente” annullato dalla Consulta per vizi inerenti alla sua mancata adozione in sede di Conferenza Stato-Regioni<sup>26</sup>, in tali nuovi soggetti, denominati, appunto, Autorità di Sistema Portuale “*potranno essere concentrate tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità Portuali, ed in particolare tutte quelle previste in capo all' «Ente di gestione del porto» dalla proposta di Regolamento UE in materia di servizi portuali (COM 2013/296 def.), con evidenti economie di scala, oltre che un sicuro recupero di efficacia, per alcune di esse (attività di promozione; attività di pianificazione; attività di carattere tecnico)*”.

La riorganizzazione sistemica, così come previsto nel medesimo Piano, prevedeva poi ulteriori elementi di semplificazione per così dire per “*accentramento delle decisioni e della pianificazione delle strategie di settore*” prima di tutto perché sottintende il passaggio da un sistema monoscalo ad uno multiscalo, e non secondariamente perché attribuiva la nomina del Presidente dell'Autorità di sistema direttamente al Ministro per le infrastrutture “*sentite le regioni interessate*”<sup>27</sup>.

La semplificazione della struttura organizzativa e decisionale dell'AdSP, è poi completata dal “*Comitato di Gestione (che) sarà composto, oltre che dal Presidente, da ulteriori membri nominati uno ciascuno dalle Regioni interessate e, ove presenti, dalle città Metropolitane (art.5.2.1 lett.d del Piano); e dai “Direttori delle Direzioni Portuali (che) saranno nominati dal Presidente, sentito il Comitato di Gestione dell'AdSP, per una durata pari a quella del Presidente stesso; (che) parteciperanno al Comitato, ma senza diritto di voto”; al Comitato di Gestione è poi “invitata altresì l'Autorità Marittima, che partecipa, senza diritto di voto, nei soli casi in cui è competente razione materiae, secondo il disposto normativo”; viene anche prevista “la creazione in ciascuna AdSP di un Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare, ed in ciascuna DP di un Comitato di Cluster Marittimo con funzioni consultive di partenariato economico-sociale, in cui siano presenti i rappresentanti delle categorie di settore interessate, delle associazioni datoriali e delle forze sociali” (art.5.2.1 lett.d del Piano).*”

Dal punto di vista che si intende qui assumere ciò determinerebbe, in effetti, una razionalizzazione del sistema, ma non si può omettere di osservare che la sostituzione dell'attuale procedura di nomina dei vertici delle Autorità portuali, tutt'ora sembra imporre la nomina del Ministero per le infrastrutture “*previa intesa con la regione interessata*”, parrebbe porre un problema di gerarchia delle fonti.

La procedura appena descritta, che subiva una consistente revisione per l'effetto previsioni del Piano, deriva, anch'essa, dall'attuale formulazione dell'art.117 Cost., che assegna alla competenza concorrente Stato/regioni la materia “*porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale*”.

<sup>26</sup> Corte Costituzionale sentenza 17/11/2015, n.261, pubblicata in G. U. 16/12/2015 n.50. Per il proseguo della vicenda v. F. Monceri, *La “reviviscenza” del Piano strategico nazionale della portualità a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-regioni. Considerazioni sul “seguito” della sentenza n.261/2015, della Corte costituzionale, in federalismi.it, 23/2016, 1-13.*

<sup>27</sup> Sul procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità Portuale come previsto nella legge 84/1994 v. M. Calabrò, *Sussidiarietà e intese nel procedimento di nomina del presidente dell'autorità portuale, in Nuove autonomie, 1-2/ 2008, 65 ss.* Sulla centralità del potere di “codeterminazione” attribuito alle Regioni nella nomina del Presidente dell'AP dopo la riforma costituzionale del 2001 v. ad esempio Corte cost, sent.378/2005, punto 6.

Le previsioni del Piano dovevano, per questo, essere inquadrare sul presupposto che ne era all'origine, (ossia la ad oggi incompiuta) riconduzione della materia dei porti di rilevanza nazionale ed internazionale alla competenza esclusiva statale, poiché è proprio attraverso ciò che si intendeva razionalizzare il sistema di *governance* pubblica della portualità e della logistica, ossia introducendo elementi di coordinamento, di eliminazione della frammentazione delle decisioni, di riduzione della pressione degli interessi settoriali sugli interessi generali.

Così che appariva coerente che il Piano riconoscesse che *“un settore così strategico per lo sviluppo del Paese come quello della portualità e della logistica determina la necessità di porre le scelte di pianificazione e gestionali nelle mani di un soggetto pubblico che: abbia il controllo delle risorse finanziarie e/o possa efficacemente ed efficientemente mettere in piedi accordi di partnership pubblico-privati finalizzati a reperire/integrare le risorse necessarie; sia adeguatamente autonomo rispetto ai possibili condizionamenti di portatori di interessi locali (siano essi soggetti politici o economici), superando la debolezza e il localismo di molte delle attuali Autorità Portuali; si possa porre quale interlocutore unico degli utenti (lato terra e lato mare) del porto, essendo titolare di tutte le competenze amministrative, nonché in possesso delle capacità professionali e manageriali necessarie”*, richiamando il dl c.d. *Sblocca Italia* e l'art.8, comma f, della l.124/2015 ma presupponendo, soprattutto, come ho detto, l'approvazione della riforma costituzionale, e la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza dei porti (COM 2013/296 def.) che, all'art.2, punto 5, definisce *ente di gestione del porto “qualsiasi organismo pubblico o privato al quale la normativa nazionale affida, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire infrastrutture portuali e coordinare, e se del caso, controllare le attività degli operatori presenti in un dato porto”*.

Tanto che la mancata riconduzione allo Stato delle competenze sulla portualità, determinata dalla mancata entrata in vigore della riforma costituzionale potrebbero, con una certa evidenza, determinare problemi sull'intento di razionalizzazione del sistema della portualità e della logistica che le norme in esame intendono realizzare.

Altri elementi di razionalizzazione e centralizzazione della decisioni inerenti la portualità riguarderanno anche la coerenza degli investimenti delle Autorità di Sistema che dovranno, altresì, valutare l'apporto del cofinanziamento dei privati ed adottare le procedure dell'analisi costi-benefici, atteso che documenti quali il Piano Regolatore del Sistema Portuale saranno sottoposti all'approvazione della *“Direzione Generale della Portualità e della Logistica rafforzata all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”*. Previsione, quest'ultima, che, associata all'anzidetta elezione diretta del Presidente dell'Autorità di Sistema da parte dello stesso Ministero per le infrastrutture, rinforza il ruolo decisionale del Governo, che viene ad assumere, una posizione di primo piano per la realizzazione degli obiettivi di settore nazionali ed europei.

Ciò fa concludere che la disciplina complessiva di settore mostra una evidente spinta neo-centralista che va sostituendo la precedente ispirazione favorevole al decentramento il che spiega anche la volontà di ricondurre la materia nel novero delle competenze esclusive dello Stato, ancorché poi rimasta incompiuta.

Il sistema gerarchico/piramidale che verrebbe così a prendere forma si completa con la previsione, presso ogni singolo porto attualmente sede di AP, di un *“ufficio territoriale dell’AdSP, con compiti istruttori ai fini dell’adozione delle deliberazioni di competenza dell’AdSP, di proposta con riferimento a materie di rilievo locale ma in relazione alle quali la competenza permane all’AdSP e compiti amministrativi propri con riferimento a materie di rilievo secondario e puramente locale, nonché di vigilanza e di controllo, sotto la direzione (con poteri sostitutivi) dell’AdSP”*, che appare comunque strettamente dipendente dall'Autorità di Sistema.

### **5. Aspetti evolutivi della classificazione portuale a seguito dell’emanazione del d.lgs. 169/2016: la formale valorizzazione degli aspetti della logistica nell’ottica di un sistema portuale di area vasta**

L’approvazione del d.lgs. 169/2016, conseguentemente alla nuova impostazione appena descritta, determina, dunque, una significativa evoluzione della classificazione portuale che si riversa altresì sul rapporto tra classificazione e piano regolatore portuale, cui si affiancano le nuove norme che interessano le nuove previsioni inerenti il piano regolatore di sistema portuale (vedi *infra*).

Rispetto alla classificazione in base alla funzione dei porti (o delle specifiche aree portuali di cui alla categoria II, classi I, II e III), si è già fatto cenno al fatto che le novità riguardano l’art. 5, comma 3, lett. a) che accanto a quella commerciale aggiunge la funzione “logistica”; aggiunta che dimostra il chiaro intento di includere nella nozione di porto quegli elementi che valgono a qualificarlo soprattutto come snodo logistico, ossia a identificare il sistema anche come sistema logistico pluriscalo. Circostanza che rileva all’esterno del porto da un primo punto di vista rispetto al collegamento tra gli scali che costituiscono il sistema<sup>28</sup>. Ed anche in ordine a quegli elementi che influiscono sui collegamenti del sistema portuale di riferimento con i luoghi di destinazioni delle merci. In questo modo paiono ricevere un forte impulso quegli aspetti che attengono ad una maggiore inclusione del sistema portuale nella definizione delle strategie di governo del territorio in senso ampio con un deciso impulso delle questioni che attengono all’intermodalità.

Rivisitato anche l’art.5, comma 3, lett.c) che alla funzione di servizio passeggeri assimila e affianca quella di servizio “ai croceristi” prendendo atto del notevole impulso che tale ultimo settore ha ricevuto in questi anni.

Come già abbiamo osservato l’impianto classificatorio della ripartizione in categorie e classi come originariamente elaborato dall’art.4, comma 1, della l.84/94 non subisce modificazione.

In più ciò, l’ottica multiscalo cui si è più volte fatto riferimento emerge chiaramente nell’art. 4, comma 1 bis, che disponendo *“I porti sede di autorità di sistema portuale appartengono comunque ad una delle prime due classi della categoria II”* fa propria l’idea della sostituzione, per gli scali più rilevanti, della *governance* locale con la *governance* di area vasta.

<sup>28</sup> Si muove in tal senso l’art.6, comma 6, lett.f) l.84/94.

Ottica multiscalo che si ricollega, come si è già ricordato, alla effettiva istituzione ad opera del nuovo art.6, comma 1, della l.84/94 di 15 Autorità di Sistema Portuale<sup>29</sup>.

La già ricordata eccessiva rigidità degli accorpamenti effettuati viene in parte mitigata dalla pur consentita possibilità di rivedere, anche in senso interregionale, la composizione delle AdSP con regolamento adottato ai sensi dell'art.6, comma 2 bis, l.84/94. Proprio per superare tali problematiche un maggior ricorso al criterio della classificazione e alla vocazione naturale dei singoli scali, potrebbe risultare utile ad un ulteriore miglioramento delle forme aggregative oggi in essere che, come detto, si basano pressoché esclusivamente sul criterio territoriale ancorché di area vasta.

Rispetto a ciò viene oggi affidato all'AdSP il compito di dare avvio, ove ritenuto necessario, al procedimento per *“la revisione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali di cui al comma 4, nonché della classificazione dei singoli scali”* (art.4, comma 6, l.84/94).

### **5.1 Le novità classificatorie introdotte dal “decreto correttivo” al d.lgs. 169/2016**

Nel recentissimo periodo, l'approvazione dello Schema di decreto legislativo recante *“disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84”*, introduce alcune novità che si mostrano particolarmente rilevanti rispetto all'evoluzione della classificazione portuale.

In primo luogo l'art.4 del decreto correttivo elimina la suddivisione dei porti di II categoria in tre “classi”, pertanto tale ultimo criterio classificatorio scompare definitivamente dalla legge n.84/94. Per effetto di ciò, la nuova classificazione portuale che ne risulta vale a suddividere le realtà portuali in tre categorie.

Sostanzialmente immutata rimane la strutturazione della I categoria, che già non appariva ulteriormente articolata al suo interno, così come analoga rimane la sua funzione descrittiva, in quanto vi rientrano, in base alla lettera a) del nuovo art.4 l.84/94 *“porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato”*.

Nella categoria II vengono invece ricompresi i *“porti di rilevanza nazionale e nazionale, o specifiche aree portuali, costituenti nodi delle grandi reti di trasporto e di navigazione di rilevanza transeuropea ai sensi del regolamento (UE) 11 dicembre 2013 n.1315 del Parlamento europeo e del Consiglio, e comunque rientranti nelle DSP di cui all'art.6”*.

In termini di classificazione, la norma appena richiamata si segnala come estremamente rilevante sotto molteplici punti di vista che esulano dalla semplice unificazione delle prime due classi che costituivano precedentemente i porti della II categoria, eliminando la distinzione tra porti internazionali e porti nazionali.

Innanzitutto, infatti, la nuova classificazione dimostra il superamento di una logica parcellizzata e quantitativa, che si basava su un approccio localistico alle realtà

---

<sup>29</sup> A mente dell'art.6, comma 3, in via generale la sede della AdSP è individuata in quella *“del porto centrale, individuato nel Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, ricadente nella stessa AdSP”*.

portuali, per transitare verso un approccio qualitativo che privilegia l'aspetto sistematico della rete portuale. All'interno del criterio classificatorio si fa strada, infatti, il concetto di "nodo" portuale che individua nelle reti di trasporto un aspetto logistico che iscrive il sistema in una rete logistica complessiva che sembra guardare al di là dei confini dei singoli scali. L'affermazione di una visione del contesto portuale come sistema logistico che, in un'ottica integrata, può comprendere più scali travalica, per la prima volta esplicitamente, i confini nazionali per assumere una dimensione prettamente europea.

I grandi nodi internazionali, nazionali, e le autorità di sistema portuale vengono, infatti, considerati dalla norma come un sistema unitario europeo che deve organizzarsi seguendo una strategia comune, che rilanci la competitività soprattutto con i grandi scali *extraeuropei*, che si articolano nel quadro del trasporto trans-europeo.

Da questo punto di vista, la stessa creazione delle ADSP, deve, dunque, essere considerata parte di un progetto più ampio che intende superare, anche dal punto di vista strettamente nazionale, l'approccio parcellizzato e disomogeneo che aveva caratterizzato la precedente impostazione della disciplina della portualità.

Così, la penetrazione del diritto europeo nel diritto nazionale, ora anche esplicitamente recepito nella l.84/94, pare definitivamente compiuta.

Infine, a mente del nuovo art.4 lett. c), appartengono alla III categoria i "*porti di rilevanza interregionale e regionale, o specifiche aree portuali, nei quali le regioni esercitano funzioni relative al rilascio di concessioni demaniali marittime per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di energia e di realizzazione di opere infrastrutturali*".

Anche l'elaborazione di tale categoria, che va a sostituire la terza classe della II categoria, sembra mirare a contribuire all'adozione di un approccio unitario alla disciplina della portualità. Infatti, pur nel riconoscimento delle specifiche attribuzioni regionali sulla portualità, tutt'oggi garantite dall'art.117. Cost., la norma si preoccupa di circoscriverne il raggio d'influenza a favore di una visione che si mostri come unitaria anche rispetto agli scali aventi vocazione interregionale e regionale.

Sul piano, invece, della specifica vocazione dei porti della II e III categoria, le possibili attività ad essi riconducibili continuano ad essere distinte in "*commerciale, logistica, di servizio passeggeri, ivi compresi i croceristi, industriale e petrolifera, peschereccia, turistica e da diporto*", secondo quanto individuato dal Piano regolatore portuale di cui all'art.3 l.84/94 (art.4, secondo comma, l.84/94). Mentre, per quanto riguarda, l'individuazione dei porti della prima categoria, essa avviene con decreto del Ministro della difesa di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (art.4, comma 3, l.84/94).

## **6. Effetti giuridici salienti della classificazione portuale**

Dopo aver brevemente esposto l'evoluzione normativa dei criteri della classificazione dei porti e i tratti salienti del nuovo sistema di *governance* pubblica della portualità in cui, invero le novità introdotte dallo dlgs 169/2016 appaiono evidenti solo a seguito dell'emanazione del decreto correttivo di cui al precedente paragrafo, è possibile rivolgersi alla disamina dei risvolti della classificazione sulla disciplina giuridica della portualità.

Sul piano del rapporto tra classificazione portuale e disciplina giuridica delle realtà portuali si deve rilevare come la diversa afferenza di un porto ad una determinata classe (criterio classificatorio appena superato dal decreto correttivo al dlgs 169/2016) non ha determinato la predisposizione di una disciplina giuridica differenziata.

Ovvero, sul piano generale la disciplina giuridica della portualità e della logistica appare riferibile all'intero settore della portualità risultando da questo punto di vista sostanzialmente insensibile alla classificazione.

Un rapporto che si potrebbe definire di "sostanziale indifferenza".

Ciononostante la classificazione delle realtà portuali determina conseguenze giuridiche sulla portualità sotto molteplici punti di vista.

**a) L'appartenenza.** Il primo aspetto che merita di essere sottolineato riguarda appunto la storica configurazione del porto come bene pubblico e, dunque, non solo assoggettato al regime di diritto amministrativo ma anche alla specifica cura del soggetto pubblico cui ne è attribuita l'appartenenza.

Appartenenza cui si associa, come osservato nelle pagine che precedono, il peso degli investimenti necessari alla realizzazione e manutenzione delle infrastrutture portuali e gli altri oneri economici di gestione riferibili all'insediamento. Cosicché, in questo primo senso, la classificazione risulta determinata per individuare il soggetto istituzionale designato a garantire l'erogazione delle risorse necessarie alle esigenze della struttura portuale<sup>30</sup>. Risulta evidente che oltre alla classificazione, le questioni afferenti alla spesa complessiva portuale risulta influenzata da aspetti inerenti alla distribuzione delle competenze Stato-Regioni, ed anche dall'anzidetto passaggio ad un'ottica multiscale che sembra allargare il numero degli enti locali coinvolti nella gestione e sostentamento di realtà portuali che vanno riferendosi non più al singolo scalo ma ad una pluralità di scali ricompresi nell'area vasta che li comprende.

In ordine alla spesa portuale l'art.5, comma 8, l.84/94 dispone 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 nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. Le regioni, il comune interessato o l'autorità di sistema portuale possono comunque intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II*". Mentre "*spetta 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*". Anche a seguito della riforma della legge 84/94, la spesa portuale è, dunque, ripartita sulla base del criterio della classificazione, mentre il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti conserva i medesimi compiti di coordinamento (comma 11), e di individuazione delle opere da eseguire (comma 10), che già aveva precedentemente. Ciononostante, in ordine alla spesa relativa alle opere più rilevanti, si riferisce ad un contesto molto meno parcellizzato per l'effetto degli accorpamenti cui si è più volte fatto riferimento. Questo potrà senz'altro determinare effetti di semplificazione e razionalizzazione delle scelte ma, sul piano delle criticità,

<sup>30</sup> Si vedano, comunque, i rilievi critici della Consulta che già con sentenza 317/94, esprimeva dubbi sulla legittimità di un meccanismo che collegasse recisamente la distribuzione delle competenze agli oneri di spesa.

aumenta anche il peso dei nuovi attori della portualità (le AdSP) nei confronti dello stesso Governo.

**b) Il riparto delle competenze.** Ancora di maggior rilievo, non foss'altro per il notevole contenzioso che la questione ha determinato almeno a partire dalla riforma costituzionale del 2001, si mostra il rapporto tra classificazione e ripartizione delle competenze Stato-Regioni in materia portuale<sup>31</sup> oltreché della distribuzione delle relative funzioni amministrative che ha, nel corso del tempo, sostanzialmente oscillato tra una preminenza statale ed una crescente devoluzione delle competenze verso i livelli inferiori di governo, culminato appunto con l'attribuzione dell'intera materia alla competenza concorrente Stato-Regioni (con esclusione dei porti turistici che, in quanto non citati, rientrerebbero nella competenza residuale delle Regioni), cui nell'ultimo periodo si va sostituendo, come detto, una tendenza maggiormente orientata alla programmazione almeno di area vasta.

Guardando al tema della ripartizione delle competenze dal punto di vista della classificazione si può osservare come essa abbia avuto ruoli e attenzione diversa da parte del legislatore nel corso del tempo.

Tanto che proprio un maggior riferimento alla classificazione dei porti quale criterio per l'attribuzione delle relative competenze anche inerenti l'esercizio delle funzioni amministrative avrebbe forse evitato un consistente contenzioso di fronte al Giudice delle leggi, aumentato a seguito della crescente influenza dei livelli regionali culminata nella ricomprensione dell'intera materia nell'alveo della competenza concorrente Stato-Regioni avvenuto con la l.cost.3/2001.

Ne è emerso un quadro non chiaro che, complice anche la proliferazione delle Autorità Portuali indipendentemente dall'appartenenza degli scali ad una delle prime due classi della II categoria, in cui la materia ha ricevuto una disciplina unitaria che non ha tenuto conto di quelle diverse specificità, individuate appunto in base ai criteri classificatori anzidetti, che avrebbero ad esempio consigliato di mantenere alla competenza esclusiva statale gli scali di maggiore importanza<sup>32</sup>.

Soprattutto in tempi recenti, il mancato ricorso al criterio della classificazione ha determinato, dunque, notevoli anomalie e incongruenze per l'eccessiva estensione della competenza regionale determinata dalla apodittica formulazione dell'art.117 Cost., che risulta difficilmente conciliabile con la perdurante inclusione dei porti tra i beni demaniali, ed anche, ad esempio, con l'attribuzione della competenza sugli enti pubblici nazionali, quali appunto le Autorità Portuali (ora AdSP), al legislatore statale.

I successivi tentativi di riforma della portualità così come quelli di superare il dettato dell'art.117 Cost. in via ermeneutica, non hanno sufficientemente tenuto conto della necessità di far riferimento a criteri classificatori che consentissero di rapportare l'assetto delle competenze alle reali specificità ed esigenze della portualità.

---

<sup>31</sup> *Ex multis* cfr. almeno G. 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, 449 ss.; G. De Vergottini, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della costituzione*, in *Dir. amm.*, 2001, 593 ss.

<sup>32</sup> In questo senso G. Tellarini, *Porti e classificazioni*, cit., 22.

Anche per questo, *de iure condendo*, pare ancora necessario che la materia venga ricondotta alla competenza esclusiva statale<sup>33</sup>, il che rafforzerebbe la nuova disciplina ordinaria della portualità esaminata nelle pagine che precedono, che ha puntato sull'accorpamento delle AP nel più vasto ambito delle AdSP, sulla pianificazione degli interventi, sulla semplificazione amministrativa, sull'introduzione della tecnologia, sul potenziamento degli aspetti dell'intermodalità, e, non in ultimo, sull'integrazione dei grandi sistemi di portualità e logistica nazionali nelle reti di trasporto marittimo europeo.

**c) Le funzioni amministrative.** La classificazione portuale rileva, altresì, sotto il profilo dell'attribuzione delle funzioni amministrative sulle realtà portuali. Ambito in cui, attenendo al concreto esercizio dell'attività amministrativa sui porti, si è snodato nel corso del tempo in tutta la sua evidenza il complesso intreccio tra la natura demaniale attribuita al bene giuridico porto cui fa eco la rilevanza delle singole realtà portuali nelle realtà locali in cui esse trovano la propria collocazione fisica. L'intreccio, dunque, tra esigenze statali ed esigenze territoriali; tra i principi disegnati in ambito statale e la concreta realizzazione di tali principi sempre più devoluta ai livelli territoriali di governo.

Da questo punto di vista l'attribuzione delle funzioni amministrative ha spesso conosciuto un'organizzazione autonoma rispetto alla ripartizione delle competenze Stato-Regioni, ed infatti nonostante nel periodo precedente la riforma costituzionale del 2001 la materia fosse assegnata alla competenza statale, suppliva l'art.118 Cost. che consentiva, se ritenuto necessario, allo Stato di devolvere alle Regioni l'esercizio di funzioni relative a materie di competenza statale.

Ciò che, in effetti, avviene con il citato D.P.R.616/77, che riferendosi espressamente alla classificazione portuale allora vigente, attribuiva alle Regioni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione delle opere dei porti di II categoria, classi II, III e IV.

Mentre, successivamente, con l'approvazione della l.84/94 le medesime funzioni amministrative venivano assegnate allo Stato per ciò che riguarda i porti di categoria I e categoria II, classe I, ed alle Regioni quelle inerenti alle restanti realtà portuali (categoria II, classe II e III), ad eccezione di quelle considerate di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato, della navigazione e della difesa delle coste che rimanevano comunque attribuite allo Stato.

Rispetto alla classificazione ciò determinava una diversa attribuzione Stato-Regioni tra la competenza ad approvare il piano regolatore portuale e l'esercizio delle funzioni amministrative relative alla realizzazione delle opere portuali.

Ulteriore suddivisione delle funzioni amministrative Stato-Regione veniva disposta dal dlgs 112/98 che provvedeva a dettagliare una serie di funzioni amministrative assegnate esplicitamente allo Stato tra le quali, appunto, quelle inerenti la classificazione portuale, attribuendo in via residuale le altre funzioni alle Regioni, seguendo un criterio che faceva comunque riferimento a criteri legati alla classificazione quali la rilevanza regionale o interregionale degli scali ovvero la rilevanza economica nazionale ed internazionale (o preminente interesse nazionale).

---

<sup>33</sup> Per una più ampia disamina dei problemi riguardanti l'attuale assetto delle competenze in materia di "infrastrutture" v. di recente L. Azzena, *Sulla persistente necessità di una riforma costituzionale in materia infrastrutturale*, in *federalismi.it*, 10/2017, 1-24.

Dando origine, in ogni caso, ad un quadro non chiaro per lo scarso coordinamento tra la l.84/94 ed i provvedimenti successivi che a volte hanno denunciato sovrapposizioni ed incongruità tra i criteri classificatori adottati e le conseguenze che avrebbero dovuto discendere in ordine all'attribuzione delle relative funzioni amministrative.

Situazione che si è, forse, ulteriormente intricata con la riforma costituzionale del 2001 che come detto, rinunciando a fare riferimento a precisi criteri classificatori ha determinato un notevole contenzioso Stato/Regioni che non ha potuto che riverberarsi negativamente sugli aspetti connessi all'esercizio delle funzioni amministrative nei porti.

Da segnalare, da ultimo, il nuovo impulso che sembra ricevere il principio della semplificazione dell'azione amministrativa, cui sempre di più si richiede di essere orientata all'efficienza, non foss'altro perché uno dei principali limiti allo sviluppo del settore è stato da tempo individuato nella complicatezza e farraginosità delle funzioni amministrative esercitate nei porti.

**d) Il piano regolatore portuale e il piano regolatore portuale di sistema.** La classificazione portuale dispiega, infine, effetti importanti in ordine all'elaborazione delle norme destinate a regolare aspetti i tra più rilevanti della disciplina della portualità, ossia sul piano regolatore portuale<sup>34</sup> che, come detto, viene oggi affiancato dal piano regolatore del sistema portuale.

L'art.5, comma 1, della l. 84/94, come modificato dal dlgs 169/2016 dispone, infatti, che *“Nei porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali di cui all'articolo 6, comma 1, l'ambito e l'assetto complessivo dei porti costituenti il sistema, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono delimitati e disegnati dal piano regolatore di sistema portuale, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, entro il 30 novembre 2016, predispone apposite linee guida per la redazione dei piani regolatori di sistema portuale, delle varianti stralcio e degli adeguamenti tecnico funzionali”*, formalizzando definitivamente il principio secondo il quale la nuova *governance* portuale tende a ricercare un livello di organizzazione ad un livello territoriale più ampio del singolo scalo.

Difatti, come si spiega facendo riferimento alla classificazione, il ricorso al piano regolatore portuale viene circoscritto alle sole ipotesi concernenti i *“porti di cui alla categoria II, classe III, con esclusione di quelli aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera e)”* (art.5, comma 1 bis, l.84/94), e deve comunque trovare il *placet* della Regione di riferimento previa intesa con il comune o i comuni interessati (art.5, comma 3 bis, l.84/94).

Una novità si registra anche quando il piano regolatore di sistema portuale interessi più regioni poiché in quel caso oltre all'intesa tra le regioni interessate, deve raggiungersi l'intesa anche con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il che dimostra una nuova inversione di rotta che dal decentramento delle decisioni sulla portualità si sta decisamente propendendo per una nuova centralizzazione della

<sup>34</sup> Si veda G. Acquarone, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Milano, 2009; A. Romagnoli, *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. traspr.*, 2003, p. 61 ss.

pianificazione dei complessi portuali e logistici, soprattutto di quelli economicamente più rilevanti.

Col piano regolatore di sistema portuale va, dunque, maggiormente articolandosi la procedura di adozione non solo per la richiesta "intesa" tra i comuni interessati ma anche per il rafforzarsi delle attribuzioni statali in materia. Il rafforzamento dell'ingerenza statale nella materia è, poi, ancora più evidente nel caso di mancata intesa stato/regione, poiché per tale eventualità viene previsto il ricorso alla procedura di cui all'art.14- *quater*, della legge 7 agosto 1990, n.241.

Ne discende una disciplina che va riarticolandosi su più livelli rimanendo, ovviamente, espressamente confermato l'obbligo del rispetto della conformità agli strumenti urbanistici vigenti imposto sia al piano regolatore portuale che al piano regolatore portuale di sistema. Anche, se è da rilevare come presumibilmente il rispetto di tali obblighi da parte del piano regolatore di sistema tenderà a complicarsi dal momento che esso si riferirà non più ad un territorio delimitato dalle competenze di singoli enti locali ma ad un'area vasta che ricomprenderà una pluralità di enti locali dotati ognuno di propri e magari contrastanti indirizzi di programmazione urbanistica.

Sul piano del coordinamento tra nuova e vecchia disciplina viene, infine, previsto che i piani regolatori portuali vigenti rimangono validi fino all'approvazione del (sostitutivo) Piano regolatore di sistema portuale che detta anche una procedura relativa alla adozione degli adeguamenti tecnici eventualmente necessari ma che, forse, non risolve tutti i problemi che origineranno nella fase di transizione tra la vecchia e la nuova disciplina.

## 7. Conclusioni

Nel corso delle pagine che precedono si è posta l'attenzione agli aspetti salienti della classificazione portuale e ai relativi effetti che essa dispiega, in senso pluridirezionale, sulla disciplina che ne regola l'attività e l'organizzazione.

Parimenti, abbiamo osservato che la classificazione risulta un utile strumento per individuare le potenzialità dello scalo o del sistema di scali anche nell'ottica più generale del rafforzamento della portualità e logistica nazionale nel contesto globale.

Muovere maggiormente dalla classificazione, soprattutto nel passaggio da una visione *quantitativa* ad una *qualitativa* della portualità, avrebbe forse contribuito a razionalizzare e migliorare le *performance* del complesso dei soggetti pubblici chiamati a vario titolo a sovrintendere allo sviluppo razionale e programmato del settore, a lungo caratterizzato da eccessiva parcellizzazione e dall'assenza di una visione unitaria capace di superare logiche eccessivamente circoscritte ai territori.

Da questo punto di vista, il ricorso al criterio della classificazione come preconditione della misura dell'intervento pubblico non si mostra, soprattutto nell'ultimo periodo, pienamente sfruttato.

Un'occasione perduta.

Il pur rilevante impegno profuso, di recente, sul piano normativo, tendente alla riconduzione del settore a forme di organizzazione più razionali e pianificate, anche se indirizzato nella giusta direzione, sembra infatti rimanere imbrigliato in una logica di tensione tra centro e territori piuttosto che incentrarsi sull'analisi oggettiva delle

caratteristiche delle singole realtà e, conseguentemente, sulla ricerca di coerenti forme di aggregazione degli scali in sistemi razionali.

Le dispute che, come effetto dell'ultima giurisprudenza costituzionale, vedono prevalere la valorizzazione dell'istituto dell'intesa tra Stato e regioni, unitamente al fallimento della riforma costituzionale che tendeva alla riconduzione della competenza sulla portualità allo Stato, potrebbero infatti proliferare<sup>35</sup>, sebbene, rispetto alle deleghe contenute nella l.124/2015, i relativi decreti delegati siano stati salvati con l'*escamotage* dell'emanazione di decreti "correttivi" di analogo contenuto<sup>36</sup>.

Tanto che porre nuovamente al centro del dibattito gli aspetti inerenti alla classificazione potrebbe costituire il mezzo per ancorare la disciplina della portualità e della logistica a criteri oggettivi ed indirizzare l'intervento pubblico allo sviluppo del settore, sottraendolo alle continue contese che ancora lo contraddistinguono.

In ultimo, deve segnalarsi come la specifica assunzione di una prospettiva più propriamente europea da parte del decreto correttivo al dlgs 169/2016, pare poter inaugurare una nuova stagione che, anche grazie alla classificazione dei nodi portuali nazionali nel più ampio contesto delle "grandi reti di trasporto e di navigazioni di rilevanza transeuropea", potrebbe determinare positive conseguenze sulla disciplina complessiva della portualità e della logistica nazionali.

---

<sup>35</sup> Oltre alla già richiamata sentenza della Corte costituzionale 261/2015 cui il Governo ha inteso reagire, come detto, con l'intesa "postuma" (vedi *retro*), pare utile richiamare, in questa sede, anche la recente sentenza 251/2016 della Corte costituzionale che, pur rivolta all'annullamento di disposizioni della l.124/2015 non espressamente rivolte alla portualità, sembra offrire utili spunti per risolvere gli eventuali problemi che potrebbero investire nel prossimo futuro le norme di riforma della portualità e della logistica. Osserva, infatti, la Corte che le censure rivolte alla mancata previsione dell'intesa riguardano la sola legge 124/2015 e non si estendono *ipso facto* ai relativi decreti attuativi. Decreti che sono stati fatti salvi dall'emanazione di decreti "correttivi" che ne includono il contenuto, adottati sulla base del meccanismo dell'intesa. Soluzione, peraltro suggerita, anche nel Parere del Consiglio di Stato, Adunanza della Commissione speciale del 9 gennaio 2017, n.a. 02371/2016, *Quesito sugli adempimenti da compiere a seguito della sentenza della Corte costituzionale n.251/2016*, 3 ss.

<sup>36</sup> Sul problema v. P. Milazzo, *Illegittimità della legge delega (per la mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti legislativi già approvati. Appunti sulla sentenza n.251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2017, pp.1-21.