

Roma, 19 maggio 2016

## **Circolare n. 89/2016**

**Oggetto: Porti – Disciplina delle concessioni – Riforma delle Autorità portuali – Pareri del Consiglio di Stato n. 1076 del 3.5.2016 e n. 1142 del 9.5.2016.**

La storia infinita della riforma portuale segna un'ennesima tappa. Il Consiglio di Stato ha recentemente diffuso due pareri riguardanti, rispettivamente, lo schema di decreto ministeriale sulla disciplina delle concessioni e lo schema di decreto legislativo sulla riforma delle Autorità portuali.

Se ne evidenziano gli aspetti principali.

**Concessioni** – Dopo più di 20 anni dall'emanazione della legge 84/94 sul riordino della legislazione portuale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha messo a punto lo schema di decreto attuativo dell'art. 18 della stessa legge disciplinando in maniera organica la concessione di aree demaniali e di banchine comprese nell'ambito portuale (in particolare relativamente a forme di pubblicità, durata, poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, modalità di rinnovo e limiti minimi dei canoni). Sullo schema di decreto si è pronunciato il Consiglio di Stato che, pur condividendone le linee generali, ha fornito un parere interlocutorio (n. 1076/2016) formulando una serie di rilievi su alcuni punti e riservandosi di esprimere un parere definitivo una volta ottenuti dall'Amministrazione tutti i chiarimenti richiesti.

In particolare il Consiglio di Stato sottolinea come il provvedimento in questione vada a sanare finalmente una lacuna normativa della riforma del '94 definendo una procedura certa per la selezione del concessionario. Secondo il Consiglio di Stato, peraltro, tale selezione dovrebbe avvenire sulla base di una gara vera e propria, coerentemente con quanto previsto dal recente Codice dei contratti pubblici (DLGVO n. 50/2016), piuttosto che con una procedura di *evidenza pubblica* che non limiterebbe la discrezionalità dell'ente giudicante *stante l'assenza di un bando e la mancata predeterminazione di criteri di selezione delle domande*. Inoltre, sempre secondo il Consiglio, suscita perplessità la mancata indicazione nello schema di decreto dei criteri per il calcolo dei canoni demaniali minimi, che verrebbero demandati ad un successivo provvedimento.

La palla torna dunque al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che dovrà rispondere ai rilievi del Consiglio di Stato.

**Riforma autorità portuali** – In attuazione della legge n. 124/2015 concernente la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (cosiddetta *legge Madia*), il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare uno schema di decreto legislativo di riforma delle Autorità portuali sul quale si è espresso il Consiglio di Stato (parere n. 1142/2016). Il provvedimento entro il 16 luglio dovrà ricevere il parere anche delle Commissioni Trasporti di Camera e Senato per poi tornare in Consiglio dei Ministri per l'approvazione finale.

Il Consiglio di Stato ha espresso un parere sostanzialmente positivo sull'impianto della riforma, in particolare per quanto riguarda la riduzione delle attuali 24 Autorità portuali alle 15 *Autorità di sistema portuale*, la riorganizzazione interna e la semplificazione della *governance*. Aldilà dei singoli aspetti il Consiglio di Stato apprezza soprattutto *il ruolo strategico della riforma per conferire snellezza e agilità all'attività pubblica dei porti e connetterla con il mondo economico e produttivo per fare del Sistema Mare il motore di uno sviluppo economico*.

Ad avviso del Consiglio, tuttavia, queste pur significative innovazioni *non appaiono, da sole, sufficienti a ridare slancio economico al settore ma dovrebbero essere accompagnate da altri interventi (tra cui la riforma degli interporti)* che secondo una

*visione strategica concorrono al rilancio della portualità e alla necessaria apertura al mondo della logistica e della intermodalità.*

Fabio Marrocco  
Responsabile di Area

*Per riferimenti confronta circ.re conf.le n. 143/2015  
Allegati quattro  
M/t*

© CONFETRA – La riproduzione totale o parziale è consentita esclusivamente alle organizzazioni aderenti alla Confetra.

Numero 01076/2016 e data 03/05/2016 Spedizione



REPUBBLICA ITALIANA

## Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 7 aprile 2016

### **NUMERO AFFARE 00552/2016**

#### OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Schema di decreto recante la disciplina di affidamento in concessione di aree e banchine, comprese nell'ambito portuale, di cui all'art. 18, comma 1, legge 28 gennaio 1994, n. 84;

#### **LA SEZIONE**

Vista la relazione trasmessa con nota n. 12128 del 24 marzo 2016, con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ufficio legislativo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gerardo Mastrandrea;

Premesso e considerato.

L'articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, recante il riordino della legislazione in materia portuale, a cui, con lo schema di decreto in argomento, si

intende dare finalmente definitiva attuazione, prevede, in tema di concessione di aree e banchine, che l'Autorità portuale e, dove non istituita, l'organizzazione portuale o l'Autorità marittima danno in concessione le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3, della legge, autorizzate all'espletamento delle operazioni portuali, fatta salva l'utilizzazione degli immobili da parte di amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di funzioni attinenti ad attività marittime e portuali. È, altresì, sottoposta a concessione da parte dell'Autorità portuale, e laddove non istituita dall'Autorità marittima, la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee, anch'essi da considerarsi a tal fine ambito portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo, come individuati ai sensi dell'articolo 4, comma 3, della legge.

Orbene, le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità, stabilite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, con proprio decreto. Con il medesimo decreto sono altresì indicati:

- a) la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario;
- b) i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare.

Sono fatti salvi, fino alla scadenza del titolo concessorio, i canoni stabiliti dalle autorità portuali relativi a concessioni già assentite alla data di entrata in vigore del decreto in discussione.

Con il detto decreto debbono, altresì, essere indicati i criteri cui devono attenersi le Autorità portuali o marittime nel rilascio delle concessioni al fine di riservare nell'ambito portuale spazi operativi allo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie.

Si prevede, ancora, espressamente che, con il menzionato decreto, il Ministro competente adegui la disciplina (nazionale) relativa alle concessioni di aree e banchine alle normative comunitarie.

Importante notare che, sulla base della legge, per le iniziative di maggiore rilevanza il Presidente dell'autorità portuale può concludere, previa delibera del Comitato portuale, accordi sostitutivi della concessione demaniale, ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Le concessioni o gli accordi procedurali sostitutivi possono comprendere anche la realizzazione di opere infrastrutturali.

Ai fini del rilascio della concessione, è richiesto che i destinatari dell'atto concessorio:

- a) presentino, all'atto della domanda, un programma di attività, assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto;
- b) possiedano adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi;
- c) prevedano un organico di lavoratori rapportato al programma di attività di cui alla lettera a).

In ciascun porto l'impresa concessionaria di un'area demaniale deve esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione, e non può essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale nello stesso porto, a meno che l'attività per la quale richiede una nuova concessione sia differente da quella di cui

alle concessioni già esistenti nella stessa area demaniale, e non può svolgere attività portuali in spazi diversi da quelli che le sono stati assegnati in concessione. Su motivata richiesta dell'impresa concessionaria, l'autorità concedente può autorizzare l'affidamento ad altre imprese portuali, autorizzate ai sensi dell'articolo 16, dell'esercizio di alcune attività comprese nel ciclo operativo.

L'Autorità portuale o, laddove non istituita, l'Autorità marittima sono tenute ad effettuare accertamenti con cadenza annuale al fine di verificare il permanere dei requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti nel programma di attività di cui alla citata lettera a).

In caso di mancata osservanza degli obblighi assunti da parte del concessionario, nonché di mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nel programma di attività, di cui alla predetta lettera a), senza giustificato motivo, l'Autorità portuale o, laddove non istituita, l'Autorità marittima revocano l'atto concessorio.

Il Consiglio di Stato ebbe a pronunciarsi, già nel febbraio 2001 (parere n. 20/2001 del 12 febbraio 2001, ma cfr. ancora prima il parere n. 95/98), con parere favorevole ed osservazioni, su un precedente schema di regolamento recante modalità e criteri per il rilascio delle concessioni demaniali marittime.

Il testo odierno sottoposto al parere si compone di 15 articoli e su di esso è stato acquisito il concerto del Ministero dell'economia e delle finanze, corredato da alcune osservazioni, anche a titolo collaborativo, formulate dall'Ufficio del coordinamento legislativo.

\* \* \*

In tema, dunque, di procedure di rilascio delle concessioni, l'articolo 18 della legge n. 84 del 1994 rinvia, per una dettagliata disciplina sui contenuti della domanda per il rilascio della concessione, sugli obblighi del concessionario, sulle verifiche dell'Autorità portuale, all'emanando regolamento, imponendo comunque idonee forme di pubblicità per la scelta del concessionario, nonché il controllo sulla

realizzazione del programma di attività e la verifica della costante compatibilità dello stesso ai piani di sviluppo del porto.

Orbene, l'articolo 27, comma 4, della legge n. 84 del 1994 dispone che, sin dalla data di entrata in vigore della riforma, le Autorità portuali dovessero procedere alla revoca di autorizzazioni e concessioni assentite a soggetti che non avessero i requisiti di cui agli articoli 16 e 18, o la cui attività non fosse coerente con le linee programmatiche di sviluppo dei traffici nel porto. Ciò induce il Collegio alla interpretazione per cui, nonostante la perdurante mancata emanazione del previsto regolamento di attuazione dell'articolo 18, legge n. 84 del 1994, la norma era da intendersi come immediatamente applicabile limitatamente alle disposizioni sufficientemente dettagliate ed ai principi in essa contenuti, peraltro in analogia, come noto, con quanto previsto per le direttive comunitarie c.d. *self executing*.

A tale tesi sembra non ostare l'articolo 20, comma 4, della stessa legge n. 84 del 1994, ove è previsto che “fino all'entrata in vigore delle norme attuative della presente legge continueranno ad applicarsi le disposizioni previgenti in materia”, sembrando detta norma riferirsi esclusivamente alle disposizioni programmatiche, pertanto non di immediata applicabilità.

La posizione qui esposta imponeva, nondimeno, di verificare il possibile coordinamento – sino alla emanazione del regolamento ministeriale di cui in argomento – tra i principi dell'articolo 18 della legge n. 84 del 1994 e le disposizioni codicistiche di usuale applicazione nelle procedure di rilascio di concessioni demaniali, anche in prospettiva di una possibile integrazione, a regime, tra le due normative.

Orbene, sul piano procedurale, l'Autorità portuale (o marittima) era tenuta ad applicare le norme del vigente codice della navigazione nonché – in particolare – le disposizioni contenute nel capo I, Titolo II, del libro I del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima, di cui al D.P.R. 328/1952.

Il regolamento di esecuzione del codice della navigazione distingue tre procedure per il rilascio della concessione, agli articoli 8 (concessioni per licenza), 9 (concessioni di durata superiore al quadriennio o per atto formale) e 10 (concessioni provvisorie).

Nel dettaglio, ma sinteticamente, può rilevarsi che:

a) l'ipotesi prevista dall'articolo 8 del D.P.R. 328/1952, è quella del rinnovo al precedente concessionario. Le concessioni “possono essere rinnovate senza formalità di istruttoria”, purché si tratti di provvedimento di durata non superiore al quadriennio e non vi siano impianti di difficile rimozione. In presenza di questi presupposti, la *ratio* della norma è, evidentemente, quella di favorire la continuità del rapporto con il precedente concessionario;

b) la concessione definitiva, di durata superiore al quadriennio o che importi impianti di difficile rimozione (ex art. 9 del D.P.R. 328/1952) è provvedimento, invece, che determina modificazioni giuridiche di una certa rilevanza e stabilità, conferendo al privato l'uso esclusivo del bene pubblico per la realizzazione di determinate attività: in tal caso l'autorità dovrà avviare un formale procedimento istruttorio, con richiesta di pareri alle amministrazioni ed enti competenti (artt. 12 – 15 del D.P.R. 328/1952) e, qualora si tratti di concessioni di particolare importanza per l'entità e lo scopo, provvedere preliminarmente anche alla pubblicazione della domanda (art. 18 del D.P.R. 328/1952), per garantire opponibilità e partecipazione.

Ma, occorre rimarcare, il procedimento “ad evidenza pubblica” da ultimo descritto che, a prima vista, meglio risponde ai principi di trasparenza richiamati dalla riforma dei porti, non integra, in ogni caso, un procedimento di gara. Finalità dell'istruttoria ex art. 18 del D.P.R. 328/52, infatti, è verificare la compatibilità dell'utilizzo prospettato dal richiedente con il complesso degli interessi pubblici e privati che insistono sul bene. Esigenza – questa ultima – estranea alla concessione



ex articolo 18, legge n. 84 del 1994, ove la destinazione del bene è predeterminata dalla norma e consiste esclusivamente nell'esercizio di operazioni portuali;

c) la concessione provvisoria, infine, ex articolo 10 del D.P.R. 328/1952, risponde ad esigenze del tutto diverse e, pertanto, è rilasciata sulla base di presupposti e finalità connessi al carattere temporaneo della medesima. In questo caso, si richiede che il soggetto che ha inoltrato istanza per il rilascio di una concessione (definitiva) presenti in pari tempo una apposita istanza per concessione provvisoria. Con il relativo provvedimento, di norma emanato nelle more dell'espletamento di una istruttoria formale, l'amministrazione può garantire la funzionalità dell'uso del bene demaniale, ove convenga.

La concessione provvisoria è così assentita "senza formalità di istruttoria" (come testualmente recita l'articolo 10 D.P.R. 328/52), in quanto destinata a cessare i suoi effetti al momento del rilascio di una concessione definitiva.

Dette disposizioni andavano integrate con le, invero scarse, norme procedurali contenute nella legge n. 84 del 1994, per cui il rilascio delle concessioni di durata non superiore al quadriennio rientrava nelle competenze del Presidente dell'Autorità Portuale, richiedendosi soltanto il previo parere della Commissione Consultiva Locale e del Comitato Portuale, mentre per le concessioni di durata superiore era richiesta una delibera del Comitato Portuale.

Da non dimenticare, inoltre, la facoltà conferita dall'articolo 18, comma 4, della legge n. 84 del 1994, al Presidente dell'Autorità Portuale di concludere, per le iniziative di maggiore rilievo, previa delibera del Comitato Portuale, accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Di qui, in definitiva, le evidenti lacune sul piano procedurale, presenti nel sistema originario della riforma portuale, dovute alla mancata emanazione del Regolamento in discussione, di attuazione dell'articolo 18, legge n. 84 del 1994. Ciò giustifica

appieno l'attuale, seppur tardivo, intervento normativo, essendo le citate lacune assai rilevanti in rapporto alla natura delle concessioni: atti, questi ultimi, di per sé idonei a circoscrivere gli ambiti di esercizio della libera attività di impresa in concorrenza, e per i quali è perciò necessario individuare – in adeguamento alle norme comunitarie – criteri di trasparenza nella scelta dei concessionari e meccanismi di contendibilità del mercato, eliminando sistemi preferenziali e diritti di insistenza.

Pertanto, nelle more dell'emanazione del Regolamento di attuazione dell'articolo 18, poteva quantomeno recarsi in dubbio la legittimità dell'utilizzo di una procedura di rinnovo senza istruttoria, quale quella ex art. 8 del D.P.R. 328/52.

La qualità di gestore uscente è, infatti, apprezzabile solo subordinatamente alla verifica delle capacità economico-gestionali di eventuali concorrenti; né può condurre a diverse conclusioni la, pur presente, esigenza di remunerazione degli investimenti normalmente realizzati dal terminalista nell'area oggetto di concessione. A tal proposito, giova ricordare che le disposizioni della legge n. 84 del 1994, collegando la durata della concessione anche al piano di attività dell'impresa, spingono il privato a pianificare i propri investimenti, ed i correlati margini di ammortamento, nell'ambito della vigenza di un unico atto concessorio.

A ciò deve aggiungersi che l'Autorità aggiudicatrice ha comunque la facoltà di inserire nella concessione una serie di clausole di salvaguardia, quali – ad esempio – indennità di ammortamento a carico del gestore entrante, cessione degli impianti al nuovo gestore, clausole sociali per l'assorbimento del personale, ed in genere tutti gli strumenti contrattuali che consentono di garantire investimenti privati in infrastrutture pubbliche, senza per tale ragione riconoscere o favorire gestioni sottratte ad un confronto concorrenziale.

Non sembra esservi questione, invece, circa la persistente applicabilità dell'articolo 10 del D.P.R. 328/52 (concessione provvisoria).

Ma, ritornando alle modalità di selezione del concessionario, non appare soddisfacente neppure la richiamata procedura ad evidenza pubblica, di attuale usuale utilizzo, disciplinata dall'articolo 18 del D.P.R. 328/1952, che pure continua ad essere richiamata nel testo sottoposto a parere, la cui distanza dal procedimento di gara è evidente: detta procedura (c.d. avviso *ad opponendum*) garantisce sì la pubblicità e visibilità dell'azione amministrativa, ma non limita minimamente la discrezionalità dell'ente pubblico, stante l'assenza di un bando e la mancata predeterminazione di criteri di selezione delle domande.

Peraltro, la comparazione tra più domande in concorrenza diviene ancor più complessa nel contesto degli elementi di valutazione indicati dall'art. 18, legge n. 84 del 1994, presentando caratteri di ampia discrezionalità, non sempre riconducibili al mero dato tecnico. Basti pensare al rilievo del "programma di attività" dell'impresa, documento ove è consacrato il ruolo del privato come partner operativo dell'amministrazione, per il conseguimento di quell'obiettivo di "sviluppo dei traffici nel porto" che è proprio dell'attività di indirizzo e promozione dell'Autorità Portuale: la ponderazione di elementi come "l'effetto delle strategie di impresa per la promozione dei traffici", il potenziale "riflesso dell'attività sull'economia portuale", l'effettiva capacità del richiedente di conseguire i "risultati previsti", sfuggono a prerequisiti di obiettività rigorosi. Un ruolo decisivo giocheranno, sul punto, i piani di investimento prospettati, il valore delle prestazioni rese, la capacità di fornire un ciclo completo di operazioni, relazionate alla complessiva affidabilità dell'impresa quale è desumibile dai requisiti personali e professionali.

In tale quadro, la procedura, in corso, finalmente, di definizione, per la selezione del concessionario dovrebbe tendere ad una normalizzazione dei margini di discrezionalità, acquisendo le caratteristiche effettive della "procedura di gara", ove la più proficua utilizzazione del bene è definita sulla base di criteri obiettivi, mentre

le valutazioni legate al programma di attività potranno essere parametrize ad indici di ottimizzazione dello sviluppo dei traffici nel porto, rimanendo comunque elemento chiave del giudizio comparativo.

\* \* \*

Condivise, dunque, anche per quanto sopra detto, le linee generali di intervento attuativo da parte dell'Amministrazione, che vanno comunque valutate, ed in ogni caso "collaudate", alla luce delle osservazioni sopra riportate, rinvenibili anche nella dottrina e nella giurisprudenza di settore più aggiornate, e della natura di norme procedurali pro-concorrenziali propria delle disposizioni che si vanno ad introdurre, debbono essere preliminarmente acquisiti dall'Amministrazione richiedente alcuni elementi chiarificatori ed eventualmente confermativi, da fornire in tempi rapidi, tali da consentire alla Sezione di completare, con la massima sollecitudine, il vaglio del provvedimento sottoposto al parere obbligatorio.

Con l'obiettivo di favorire l'adozione più rapida possibile del provvedimento attuativo, volto evidentemente a fornire una definitiva e chiara risposta ai non pochi quesiti procedurali sorti in siffatta materia nel lungo perdurare della lacuna normativa, si esprimono fin da subito, alcune prime osservazioni in merito a determinate disposizioni, impregiudicata, ovviamente, la valutazione finale che potrà essere resa, si auspica a breve, in sede di parere definitivo.

Anzitutto, l'Amministrazione è invitata a confermare che lo schema di decreto inviato non presenta problema alcuno di distonia, e comunque è con esso coordinato, con il decreto legislativo recante la riorganizzazione e la razionalizzazione della disciplina concernente le Autorità portuali, di cui alla legge n. 84 del 1994, anch'esso in via di definizione e che, come è noto, reca, seppur sotto il profilo essenzialmente organizzativo, importanti novità che evidentemente interferiscono con la materia *de qua*, come le norme in materia di competenze delle nuove Autorità di sistema portuale e degli Uffici territoriali portuali, e le relative

attribuzioni degli Organi di vertice e gestionali, tenendosi conto, altresì, della nuova visione strategica della politica portuale nazionale che, come può vedersi dal testo proposto, va a permeare anche la materia delle concessioni di cui al vigente articolo 18 della legge 84.

Si chiede, in altri termini, una verifica complessiva di tenuta del testo in relazione alla contestuale riforma della *governance* e delle competenze delle Autorità portuali, e agli interventi in materia di logistica nonché, non da ultimo, di piani regolatori e pianificazione di settore (oggetto tutti di richiamo nel testo in discussione ai fini della verifica di compatibilità delle concessioni).

Analoga conferma l'Amministrazione è invitata a fornire in ordine alla preventiva compatibilità dell'assetto delineato con le previsioni della proposta di Regolamento europeo che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti (non richiamata nelle premesse del presente decreto), presentata dalla Commissione Europea fin dal maggio 2013 (COM/2013/296).

Del resto, non può trascurarsi che, in base alla legge stessa, con il decreto in argomento il competente Ministro è espressamente tenuto ad adeguare “la disciplina relativa alle concessioni di aree e banchine alle normative comunitarie” (art. 18, comma 3, legge n. 84 del 1994).

In tale ottica, è necessario, altresì, adeguare e comunque coordinare il testo con la normativa del codice dei contratti pubblici, recentissimamente riformata per dare seguito alle ben note direttive comunitarie in materia (si veda, a puro titolo di esempio, oltre alle premesse, il richiamo, rinvenibile all'articolo 3, comma 2, dello schema, dei requisiti di ordine generale, di cui al previgente art. 38 del d.lg. n. 163 del 2006, che devono possedere le imprese ammesse a presentare la domanda di concessione).

Molto utile, al riguardo, sarebbe anche l'implementazione dei tipici strumenti di analisi dell'impatto della regolamentazione e di analisi tecnico-normativa (A.I.R. e A.T.N.) che accompagnano lo schema di provvedimento.

Effettuate le suddette, necessarie, ulteriori verifiche di compatibilità, l'Amministrazione può, da subito, verificare, interpellando - se del caso - anche l'Associazione di categoria, se, per quanto concerne la domanda di rilascio della concessione in ambito portuale (articolo 2 dello schema) l'asseverazione del piano economico-finanziario possa essere demandata ad *“un istituto di credito”*, anche se non specializzato o dotato di requisiti minimi.

Andrebbe meglio chiarito, inoltre, all'articolo 3, in che senso ed in quali termini i requisiti del richiedente la concessione debbano essere *“commisurati alla domanda di concessione presentata”*.

All'articolo 6, il richiamo circa l'indizione di *“apposita conferenza di servizi”* va coordinato con le tipologie e i connotati dell'istituto come emergono dalla riforma parimenti recentissimamente varata.

Al medesimo articolo, ritiene la Sezione che la necessità della (impegnativa) verifica della coerenza della singola concessione con il Piano strategico nazionale della portualità, anche nell'ottica dell'efficienza delle procedure, non possa essere ricondotta solo all'elemento cronologico della durata (superiore a venticinque anni), ma debba essere limitata alle concessioni effettivamente più rilevanti, anche per dimensione qualitativa e quantitativa.

Si manifestano, fin da subito, non poche perplessità, per quanto riguarda l'articolo 8 dello schema, sulla scelta di non indicare già nel decreto in argomento i criteri per il calcolo dei canoni demaniali minimi, in relazione alle diverse tipologie di beni oggetto di

concessione, come sembra invece imporre la legge (cfr. articolo 18, comma 1, lettera b).

E' evidente, infatti, che una mancata completa e contestuale attuazione delle prescrizioni legislative, e l'adozione dunque di un testo non completo sul punto, rischiano di far ulteriormente procrastinare il perfezionamento dell'opera di attuazione meritevolmente avviata e quindi l'introduzione degli effettivi elementi di novità nelle procedure concessorie (pur tenendosi conto della clausola di salvezza dei canoni esistenti di cui al citato articolo 18, comma 1-*bis*).

Merita di essere meglio dettagliata, altresì, la procedura di "riavvio" dell'evidenza pubblica in caso di mutamenti sostanziali dei contenuti della concessione, di cui all'articolo 9, comma 2.

Deve essere necessariamente rivisto l'articolo 13, in tema di attività di verifica dell'autorità concedente, nel cui ambito, in disparte la questione dell'eventuale aggiornamento "in maniera condivisa" del programma degli investimenti presentato dal concessionario, non ben chiara risulta la previsione del comma 2, in tema di presupposti per l'avvio della procedura di decadenza della concessione, che resta peraltro distinta dalla revoca ex art. 42 c.nav., ed in cui si fa riferimento a concetti di scarsa attinenza giuridica come il "*sottoutilizzo per negligenza o scarsa capacità imprenditoriale del bene affidato in concessione*", il tutto "*pur in presenza di futuri fattori esogeni trainanti e di dinamiche di mercato complessivamente positive*".

Da ultimo, per quanto riguarda la norma transitoria (articolo 14), valuti l'Amministrazione se, compatibilmente con i principi giuridici in materia di assetti di mercato regolati, solo le disposizioni di cui agli articoli 9 e seguenti possano trovare applicazione anche alle concessioni (o agli accordi sostitutivi) esistenti.

Alla stregua di tutto fin qui osservato, ed ai fini della chiarezza ed intellegibilità delle norme introdotte, andrebbe operato, quanto al comma 3, un migliore e maggiormente dettagliato intervento di raccordo con le disposizioni vigenti contenute nel codice della navigazione e nel regolamento per la navigazione marittima.

P.Q.M.

Nei termini esposti è il parere interlocutorio della Sezione.

L'ESTENSORE  
Gerardo Mastrandrea

IL PRESIDENTE  
Franco Frattini

IL SEGRETARIO  
Maria Luisa Salvini



## TESTO NON UFFICIALE

**SCHEMA DI DECRETO DEL MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE RECANTE "AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DI AREE E BANCHINE COMPRESSE NELL'AMBITO PORTUALE DI CUI ALL'ARTICOLO 18, COMMA 1, DELLA LEGGE 28 GENNAIO 1994, N.84"**

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente regolamento nasce per dare attuazione all'articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante "riordino della legislazione in materia portuale".

L'articolo 18, comma 1, della legge n. 84 del 1994 prevede l'adozione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per stabilire idonee forme di pubblicità relativa al procedimento concessorio, la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione, le modalità di cessione degli impianti a nuovo concessionario, i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare, i criteri cui le autorità competenti devono attenersi nel rilascio delle concessioni, al fine di riservare nell'ambito portuale spazi operativi allo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie e assicurare nel contempo l'adeguamento della disciplina relativa alla concessione di aree e banchine alle normative dell'Unione europea.

Di seguito si illustrano i contenuti dei singoli articoli del provvedimento.

**Art. 1 - Definizioni:** l'articolo è relativo alle definizioni utilizzate nel decreto.

**Art. 2 - Domanda di rilascio di concessione demaniale in ambito portuale:** l'articolo esplicita le modalità di presentazione dell'istanza per il rilascio di una concessione demaniale in ambito portuale di beni demaniali o banchine ivi comprese, in coerenza con quanto disposto dall'art.6 del Regolamento per la navigazione marittima, prevedendo che oltre agli elementi in esso indicati con l'istanza debba essere presentato anche un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito che attesti la capacità finanziaria del soggetto istante, nonché un programma di investimenti con la specificazione della tipologia, della consistenza e delle caratteristiche delle attività che si intendono esercitare e della relativa gestione.

**Art. 3 - Soggetti ammessi a presentare la domanda di concessione demaniale:** l'articolo individua i soggetti, ovvero le imprese, che possono presentare l'istanza per il rilascio della concessione demaniale, le quali devono possedere i necessari requisiti di capacità tecnica, professionale, organizzativa ed economico-finanziaria, in rapporto alla domanda di concessione presentata. Nella formulazione dei suddetti requisiti non si fa riferimento ai requisiti di carattere personale in quanto il soggetto concessionario ben può essere un Ente, o come chiarito dalla giurisprudenza, un Ente ancora da costituirsi. Per la dimostrazione della sussistenza dei necessari requisiti si fa riferimento, in via analogica, alle disposizioni di legge dei contratti pubblici.

**Art. 4 - Pubblicità della domanda:** l'articolo stabilisce le modalità con le quali si pubblicizza una domanda per il rilascio di una concessione demaniale in ambito portuale, in linea con le previsioni normative nazionali e comunitarie (pubblicazione dell'istanza sul sito internet dell'autorità concedente, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - per le concessioni di durata inferiore o pari a quattro anni - e sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea per quelle superiori a tale durata. Si prevede, inoltre, la possibilità per le autorità concedenti di individuare ulteriori strumenti di pubblicità, nel rispetto del principio di proporzionalità.

**Art. 5 - Osservazioni e domande concorrenti:** l'articolo prevede le modalità e i termini di presentazione, da parte degli interessati, di osservazioni e domande concorrenti rispetto all'istanza principale, successivamente alla sua pubblicazione.

**Art. 6 - Istruttoria. Coerenza delle domande di concessione con il piano regolatore portuale e il piano strategico nazionale delle portualità e della logistica:** l'articolo individua le modalità di svolgimento dell'istruttoria delle istanze di concessione presentate nella sede a ciò deputata ossia la Conferenza di Servizi, ai sensi della legge n.241 del 1990 e successive modifiche e integrazioni.

In particolare si prevede che le istanze devono essere coerenti tanto con il piano regolatore portuale quanto con il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Al riguardo si specifica che per le istanze di durata superiore a venticinque anni la coerenza con il piano strategico nazionale della portualità e della logistica è accertata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dovrà esprimere il proprio parere entro sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta.

**Art. 7 - Valutazione comparativa in caso di pluralità di domande:** l'articolo disciplina le modalità di comparazione tra più istanze presentate per il rilascio di una concessione demaniale e individua i criteri in base ai quali l'Autorità concedente procederà alla suddetta valutazione.

**Art. 8 - Criteri per la determinazione del canone:** l'articolo rinvia ad un decreto, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, con cui sono individuati i criteri per il calcolo dei canoni demaniali minimi per i concessionari portuali, in relazione alle diverse tipologie di beni oggetto di concessione.

**Art. 9 - Variazione al contenuto della concessione demaniale:** si prevede in capo all'autorità concedente la possibilità di autorizzare, ai sensi dell'articolo 24 del regolamento per la navigazione marittima, variazioni al contenuto della concessione. In caso di mutamenti sostanziali dei contenuti della concessione; in tal caso l'autorità concedente dovrà riavviare la procedura ad evidenza pubblica secondo quanto previsto dagli articoli da 1 a 6 del presente regolamento.

**Art. 10 - Rinnovo della concessione demaniale:** l'articolo prevede le modalità di rinnovo della concessione demaniale. Nel caso in cui il rinnovo comporta un godimento del bene superiore a venticinque anni dovrà essere acquisito preventivamente, da parte dell'autorità concedente, il parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In caso di mancanza di istanze di rinnovo o di nuove istanze o di diniego delle stesse, l'autorità concedente procederà all'individuazione di un nuovo concessionario mediante pubblicazione di un bando finalizzato all'acquisizione di nuove domande di concessione.

**Art. 11 - Vicende soggettive successive al rilascio della concessione:** l'articolo disciplina il verificarsi di variazioni negli assetti di controllo nel corso della concessione demaniale, prevedendo, in particolare, che il mutamento non pregiudichi il rispetto dei programmi di investimento presentati e del piano economico-finanziario allegato all'istanza all'atto dell'avvio della richiesta. E' possibile, in tali ipotesi, che l'autorità concedente, in determinate circostanze, proceda ad una nuova istruttoria volta a verificare la permanenza dei presupposti per il rilascio e il godimento della concessione assentita. In caso di affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione ai sensi dell'art. 46 bis del codice della navigazione, l'autorizzazione all'autorità concedente è richiesta nel caso di cessione o affitto d'azienda o di un suo ramo da parte del concessionario. E' previsto in ultimo che nel caso in cui vi sono mutamenti nell'oggetto sociale della società o nella compagine azionaria della stessa ne deve essere informata senza ritardo l'autorità concedente.

**Art. 12 - Avvicendamento di concessionari demaniali:** l'articolo regola le vicende successive alla cessazione della concessione demaniale con il rilascio della medesima ad un nuovo

concessionario. In particolare viene chiarito che le opere non amovibili costruite sul demanio marittimo vanno demolite solo nel caso di emersione di circostanze imprevedibili per l'amministrazione concedente e sopravvenute all'autorizzazione alla loro costruzione tali da rendere incompatibile con dette opere un diverso uso dell'area stessa più rispondente agli interessi pubblici. Si prevede, inoltre, che in caso di revoca della concessione, ai sensi dell'articolo 42 del codice della navigazione, il concessionario uscente ha diritto a un indennizzo, da parte del subentrante, qualora abbia effettuato investimenti aggiuntivi a quelli previsti nel programma degli investimenti e autorizzati dalla medesima amministrazione concedente per beni non amovibili e non ancora ammortizzati, ovvero può disporre dei beni e delle opere amovibili realizzate mediante accordo con il concessionario subentrante.

**Art. 13 - Attività di verifica dell'autorità concedente:** l'articolo prevede che l'autorità concedente svolga, ogni due anni, una verifica sulla concreta attuazione del programma di investimenti e delle attività correlate alla concessione da parte del concessionario, relazionando al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sugli esiti della suddetta verifica. Il sottoutilizzo per negligenza o scarsa capacità imprenditoriale del bene concesso determina la possibilità per l'autorità concedente di avviare le procedure per la decadenza della concessione, ai sensi dell'articolo 47 del codice della navigazione ovvero, per i casi più gravi, di revoca ai sensi dell'articolo 42 del codice della navigazione.

**Art. 14 - Norme transitorie e finali:** con tale articolo sono fatte salve le attuali concessioni e accordi sostitutivi stipulati ai sensi dell'articolo 18, comma 4, della legge n. 84 del 1994, rilasciati o stipulati alla data di entrata in vigore del presente decreto, ivi inclusa la disciplina dei canoni ad essi applicati. Si applicano invece le disposizioni dall'articolo 8 e seguenti del presente decreto anche alle concessioni in essere, nonché tutte le disposizioni del codice della navigazione e del regolamento per la navigazione marittima per quanto non disciplinato nel presente regolamento.

**Art. 15 - Norme finanziarie:** viene prevista la clausola di invarianza finanziaria secondo cui dall'adozione del decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



*Al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti*  
*di concerto con*  
*Al Ministro dell'Economia e delle Finanze*

Visti gli articoli 28, 36, 37, 42, 46, 47 e 49 del codice della navigazione approvato con Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327;

Visti gli articoli 6, 18 e 24 del regolamento per la navigazione marittima approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328;

Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la legge 7 agosto 1990, n. 241 recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;

Vista la legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante riordino della legislazione in materia portuale e, in particolare, l'articolo 18, comma 1, che prevede l'adozione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per stabilire idonee forme di pubblicità relative al procedimento concessorio, la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione, le modalità di cessione degli impianti al nuovo concessionario, i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare, i criteri cui le autorità competenti devono attenersi nel rilascio delle concessioni, al fine di riservare nell'ambito portuale spazi operativi per lo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie e assicurare nel contempo l'adeguamento della disciplina relativa alla concessione di aree e banchine alle normative dell'Unione europea;

Visto il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE;

Visto l'articolo 29 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive, che prevede l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del piano strategico nazionale della portualità e della logistica;

Udito il parere del Consiglio di Stato - Sezione consultiva per gli atti normativi, espresso nell'adunanza del ;

Vista la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi della legge 23 agosto 1988, n. 400, effettuata con la nota prot. n. del ;

Adotta

il seguente regolamento:

#### Art. 1

##### (Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto si intende per

- a) «codice della navigazione»: il codice approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327;
- b) «regolamento per la navigazione marittima»: il regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 Febbraio 1952, n. 328;
- c) «autorità concedente»: l' autorità istituita ai sensi dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante riordino della legislazione in materia portuale, e ove non istituita l' autorità marittima;
- d) «beni demaniali»: i beni di cui all' art. 28 del codice della navigazione;
- e) «ambito portuale»: l' ambito di cui al primo comma dell' art. 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante riordino della legislazione in materia portuale;
- f) «concessione demaniale»: il provvedimento amministrativo di cui all' art. 36 del codice della navigazione e all' articolo 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84;

#### Art. 2

##### (Domanda di rilascio di concessione demaniale in ambito portuale)

1. Per le domande di concessione aventi ad oggetto l' occupazione e l' uso, anche esclusivo, di beni demaniali o banchine comprese nell' ambito portuale, l' istanza di cui all' articolo 6 del regolamento per la navigazione marittima, oltre agli elementi ivi indicati, deve contenere un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito, in particolare in ordine alla capacità finanziaria del soggetto istante, nonché un programma degli investimenti con la specificazione della tipologia, della consistenza e delle caratteristiche delle attività che si intendono esercitare e della relativa gestione.

#### Art. 3

##### (Soggetti ammessi a presentare la domanda di concessione demaniale)

1. La domanda di concessione demaniale di cui all' articolo 2 può essere presentata da imprese in possesso dei necessari requisiti di capacità professionale, tecnica, organizzativa ed economico-finanziaria, commisurati alla domanda di concessione presentata.
2. Ai fini della dimostrazione della sussistenza dei requisiti di cui al comma 1, valgono in via analogica le pertinenti disposizioni di legge applicabili ai contratti pubblici.

#### Art. 4

##### (Pubblicità della domanda)

1. La domanda di concessione demaniale è pubblicata sul sito internet dell' autorità concedente, nonché, per le concessioni demaniali di durata inferiore o pari a quattro anni, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana ovvero, per le concessioni di durata superiore a quattro anni, sulla Gazzetta Ufficiale dell' Unione europea.
2. Le modalità di pubblicazione avvengono per estratto, ai sensi dell' articolo 18, secondo comma, del regolamento per la navigazione marittima, mentre la documentazione integrale inerente la concessione può essere consultata dagli interessati presso l' autorità concedente.
3. L' autorità concedente può prevedere ulteriori strumenti di pubblicizzazione della procedura, nel rispetto del principio generale di proporzionalità.

## Art. 5

### (Osservazioni e domande concorrenti)

1. In sede di pubblicazione della domanda, l'autorità concedente indica il termine, che non deve essere inferiore a trenta giorni e superiore a novanta giorni, per la presentazione da parte degli interessati di osservazioni ovvero di domande concorrenti, ai sensi dell'articolo 18, secondo comma, del regolamento per la navigazione marittima.
2. Le domande concorrenti sono immediatamente pubblicate secondo le medesime modalità previste dall'articolo 3 ed a partire dalla pubblicazione decorre nuovamente il termine per la presentazione da parte degli interessati delle osservazioni.
3. La presentazione di domande concorrenti non riapre i termini per la presentazione di ulteriori domande ai sensi del comma 1.
4. Decorso il termine di cui al comma 1, l'autorità concedente trasmette all'istante e a coloro che hanno presentato domande concorrenti, copia di tutte le osservazioni pervenute e indica il termine, di durata pari alla metà di quello di cui al comma 1, entro cui l'istante e quanti hanno presentato domande concorrenti possono chiarire, precisare e perfezionare la rispettiva istanza.

## Art. 6

### (Istruttoria. Coerenza delle domande di concessione con il Piano regolatore portuale e il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica )

1. L'autorità concedente indice apposita conferenza di servizi per l'acquisizione dei pareri e cura lo svolgimento dell'istruttoria ai sensi delle disposizioni di cui alla legge n. 241 del 1990 e successive modifiche ed integrazioni.
2. L'autorità concedente procede alla verifica della coerenza dell'istanza o delle istanze concorrenti pervenute, e dei relativi programmi di attività, con il piano regolatore portuale di cui all'articolo 5 della legge n. 84 del 1994 e con il piano strategico nazionale della portualità e della logistica.
3. Con riferimento al piano strategico nazionale della portualità e della logistica, l'autorità competente acquisisce preventivamente il parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che si esprime entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta, in relazione alle istanze che prevedono una durata superiore a venticinque anni.
4. Le istanze non coerenti con il piano regolatore portuale, ovvero con il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, vengono dichiarate improcedibili.

## Art. 7

### (Valutazione comparativa in caso di pluralità di domande)

1. Nel caso di più domande di concessione, l'autorità concedente procede alla valutazione comparativa delle domande concorrenti, nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 37 del codice della navigazione, tenendo conto dei seguenti criteri:
  - a) grado di coerenza con le indicazioni del piano strategico nazionale della portualità e della logistica, salva l'applicazione dell'articolo 5, comma 4;
  - b) capacità di assicurare le più ampie condizioni di accesso al terminal alle linee di navigazione e ai caricatori interessati;
  - c) natura e rilevanza degli investimenti infrastrutturali e sovrastrutturali quali impianti, attrezzature e tecnologie finalizzate allo sviluppo della produttività portuale, alla tutela dell'ambiente e della sicurezza, sia in termini di "safety" che di "security", compresa la valutazione della struttura di finanziamento al riguardo proposta;
  - d) obiettivi di traffico e di sviluppo della logistica portuale e retroportuale e della modalità ferroviaria;

- e) piano occupazionale, comprendente anche le indicazioni sull'utilizzo della manodopera temporanea;
- f) capacità di assicurare una adeguata continuità operativa del porto;
- g) sostenibilità ed impatto ambientale del progetto industriale proposto dall'impresa richiedente, livello di innovazione tecnologica e partenariato industriale con università e centri di ricerca contenute nel programma di attività.

#### Art. 8

( Criteri per la determinazione del canone)

1. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mediante apposito decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individua i criteri per il calcolo dei canoni demaniali minimi, in relazione alle diverse tipologie di beni oggetto di concessione.

#### Art. 9

( Variazioni al contenuto della concessione demaniale)

1. La variazione nell'estensione della area concessa o nelle opere o nelle modalità di esercizio può essere consentita dall'autorità concedente ai sensi e secondo le modalità previste dall'articolo 24 del Regolamento per la navigazione marittima.
2. In caso di mutamenti sostanziali dei contenuti della concessione, l'autorità concedente è tenuta a riavviare la procedura di evidenza pubblica con l'iter e le modalità previste dagli articoli da 1 a 6 del presente regolamento.

#### Art. 10

( Rinnovo della concessione demaniale)

1. Fatto salvo quanto previsto al comma 2, il concessionario può chiedere il rinnovo della concessione demaniale rilasciata, avanzando apposita istanza motivata. L'autorità concedente, valutata la coerenza del rinnovo richiesto con gli indirizzi pianificatori e strategici della stessa autorità, con il piano regolatore portuale e con il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, procede alla pubblicazione della domanda di rinnovo secondo le modalità previste dall'articolo 3. Si applicano, altresì, le previsioni di cui agli articoli 4, 5 e 6. Ai fini dell'articolo 6 si tiene conto, altresì, degli investimenti già effettuati dal concessionario nell'area in concessione o comunque in funzione dell'attività portuale ivi svolta.
2. Nel caso in cui il rinnovo della concessione demaniale comporta complessivamente un godimento del bene superiore a venticinque anni, sulla istanza di rinnovo l'autorità concedente preventivamente acquisisce il parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 3.
3. In mancanza di istanza di rinnovo o di nuove istanze di concessione demaniale, ovvero in caso di diniego delle stesse, l'autorità concedente procede all'individuazione del concessionario mediante la pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di domande per l'utilizzazione dei beni demaniali o delle banchine compresi nell'ambito portuale.

## Art. 11

(Vicende soggettive successive al rilascio della concessione)

1. Il concessionario è tenuto a comunicare immediatamente all'autorità concedente eventuali variazioni negli assetti di controllo che si verificano nel corso della concessione demaniale, e a confermare, mediante relazione, redatta da un soggetto qualificato, che il mutamento del controllo non è idoneo a pregiudicare il rispetto del programma degli investimenti presentato a corredo della istanza di concessione, nonché a confermare il rispetto del relativo piano economico-finanziario, asseverato da un istituto di credito.
2. Nel caso in cui non pervengono le dichiarazioni confermate ed i relativi documenti accompagnatori di cui al comma 1, ovvero non sono accolte dall'autorità concedente, essa avvia un'istruttoria volta a verificare la perdurante sussistenza dei presupposti per il rilascio e il godimento della concessione, e assume tutti i conseguenti provvedimenti previsti dall'ordinamento.
3. L'autorizzazione ai sensi dell'articolo 46 del codice della navigazione è richiesta nel caso di cessione o affitto d'azienda o di un suo ramo da parte del concessionario.
4. Le variazioni dell'atto costitutivo e dello statuto del concessionario sono comunicate senza ritardo all'autorità concedente.

## Art. 12

(Avvicendamento di concessionari demaniali)

1. In caso di rilascio della concessione demaniale di beni in ambito portuale a favore di un nuovo concessionario, al concessionario uscente può essere richiesta, con provvedimento motivato, ai sensi dell'articolo 49 del codice della navigazione, la demolizione delle opere non amovibili costruite.
2. La demolizione di cui al comma 1, è richiesta solo in presenza di circostanze, sopravvenute all'autorizzazione della loro realizzazione ed imprevedibili da parte dell'amministrazione, che rendono un diverso uso dell'area in concessione incompatibile con il permanere delle opere in questione e rispondente ad un più rilevante interesse pubblico.
3. Il concessionario uscente ha altresì diritto ad un indennizzo da parte del subentrante, nel caso in cui il concessionario ha effettuato investimenti, in relazione al valore dei beni non amovibili realizzati o acquistati per l'esercizio della concessione demaniale, aggiuntivi rispetto a quelli previsti nel programma degli investimenti, debitamente autorizzati dall'autorità concedente e non ancora ammortizzati. Il valore di tali investimenti deve essere oggetto di perizia redatta da esperti, a cura del concessionario uscente e del subentrante.
4. Il concessionario uscente può disporre dei beni e delle opere amovibili realizzate, anche mediante accordo con il concessionario subentrante, sentita l'autorità concedente. L'autorità concedente valuta l'eventuale acquisto dei predetti beni e opere amovibili o promuove la conclusione di accordi tra il concessionario uscente ed il concessionario subentrante, al fine di garantire la massima continuità operativa del porto, anche mediante l'inserimento di apposite previsioni nel provvedimento di concessione.

## Art. 13

(Attività di verifica dell'autorità concedente)

1. L'autorità concedente svolge ogni due anni attività di verifica sulla concreta attuazione del programma degli investimenti e delle attività correlate, presentato dal concessionario, ed eventualmente aggiornato in maniera condivisa con la medesima autorità che relaziona al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti circa l'esito della verifica.
2. In caso di sottoutilizzo per negligenza o scarsa capacità imprenditoriale del bene affidato in concessione, pur in presenza di fattori esogeni trainanti e di dinamiche di mercato



complessivamente positive, l'autorità concedente, in sede di valutazione dell'attuazione del piano degli investimenti e delle attività correlate, può deliberare, ovvero proporre agli organi deputati, l'avvio della procedura per la decadenza della concessione ai sensi dell'articolo 47 del codice della navigazione, ovvero, nei casi più gravi, per la revoca della concessione ai sensi dell'articolo 42 del codice della navigazione.

Art. 14  
(Norme transitorie e finali)

1. Sono fatti salvi, fino alla scadenza del titolo concessorio, i contenuti degli atti concessori o degli accordi sostitutivi stipulati ai sensi dell'articolo 18, comma 4, della legge 28 gennaio 1994 n. 84, rilasciati o stipulati alla data di entrata in vigore del presente decreto, ivi inclusa la disciplina dei canoni ad essi applicati.
2. Le disposizioni di cui agli articoli 8 e seguenti trovano invece applicazione anche alle concessioni o agli accordi sostitutivi in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto.
3. Per tutto quanto non espressamente previsto dal presente decreto, si applicano le pertinenti disposizioni previste dal codice della navigazione e dal regolamento per la navigazione marittima.

Art. 15  
(Disposizioni finanziarie)

1. Dall'attuazione delle presenti disposizioni non devono derivare oneri a carico della finanza pubblica.
2. Le Amministrazioni interessate provvedono ai relativi adempimenti con le risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma,

**Numero 01142/2016 e data 09/05/2016**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Adunanza della Commissione speciale del 27 aprile 2016**

**NUMERO AFFARE 00435/2016**

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Schema di decreto legislativo recante “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84”;

### **LA COMMISSIONE SPECIALE**

Vista la nota prot. 114/16/UL/P in data 25 febbraio 2016, acquisita al prot. 435/16 del 29 febbraio 2016, con la quale è stato trasmesso lo schema di decreto indicato in oggetto, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016, con unita relazione in pari data con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio legislativo del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema in oggetto;

Considerato che nella adunanza straordinaria del 27 aprile 2016, presente anche il Presidente aggiunto Antonino Anastasi, la Commissione speciale ha esaminato gli atti e udito i relatori Consiglieri Fabio Franconiero e Paola Alba Aurora Puliatti;

## PREMESSO:

1. Con lo schema di decreto legislativo in oggetto, la Presidenza del Consiglio dei Ministri procede all'attuazione della delega di cui all'articolo 8, comma 1, lett. f) della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*», in materia di «*riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84*».

2. La delega si inserisce nel più ampio disegno di “riorganizzazione dell'Amministrazione dello Stato”, che ricomprende la disciplina della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri, delle agenzie governative nazionali e degli enti pubblici non economici nazionali.

La delega, per quanto qui specificamente viene in rilievo, è circoscritta espressamente «*al numero, all'individuazione delle Autorità di sistema nonché alla governance, tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti*».

3. Con parere interlocutorio del 22 marzo 2016, n. 767, questa Commissione speciale ha ritenuto opportuno acquisire, in via preventiva, il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 8, comma 5, della stessa legge delega, nonché informazioni sulle determinazioni assunte dal Governo a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale dell'11 dicembre 2015, n. 261.

4. In data 21 aprile 2016, è pervenuto il relativo adempimento, ossia il parere in data 31 marzo 2016 sullo schema di decreto in oggetto reso dalla Conferenza unificata, e l'intesa, in pari data, della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul Piano

strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 agosto 2015, in adempimento della citata sentenza della Corte Costituzionale n. 261/ 2015.

Quest'ultima intesa è stata resa dalla Conferenza permanente tenendo anche conto del parere concernente lo schema di decreto in oggetto e della condivisione di proposte emendative col Governo.

5. Preliminarmente, la Commissione speciale osserva che nel corso dei lavori tecnici che hanno condotto al parere della Conferenza unificata, l'ANCI e l'UPI, pur esprimendo parere favorevole sul decreto, del quale hanno condiviso «*le finalità e l'impianto*», hanno consegnato due documenti e una serie di richieste emendative, in parte ritenute non accoglibili dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, confluiti negli allegati nn. 2 e 3 al parere reso dalla Conferenza unificata nella seduta del 31 marzo 2016.

In particolare, il Ministero ha espresso perplessità circa le richieste dell'ANCI di prevedere per la nomina dei Presidenti delle AdSP l'intesa con il Sindaco del Comune sede dell'Autorità e di integrare il Tavolo nazionale, pur manifestando la disponibilità a valutare la proposta.

5.1 Anche le Regioni e le Province autonome hanno espresso parere favorevole a condizione che siano accolti gli emendamenti contenuti nell'allegato 1 al parere, oltre che a condizione che sia assunto l'impegno di istituire un tavolo tecnico presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti volto all'individuazione di «*soluzioni normative*» su una serie di temi nevralgici di particolare interesse critico.

5.2 Nella stessa data del 31 marzo 2016, la Conferenza Stato-Regioni ha espresso parere favorevole anche sul Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 agosto 2015, allegando, a titolo collaborativo, alcune osservazioni propositive prodotte dalle Regioni firmatarie.

6. Lo schema di decreto si compone di 20 articoli e 1 allegato, che intervengono a modificare la legge 28 gennaio 1994, n. 84, il cui contenuto si sintetizza di seguito.

6.1 L'art. 1 modifica l'art. 1 della legge n. 84 del 1994, introducendo in fine al comma 1 il seguente periodo: *«la presente legge disciplina altresì i compiti e le funzioni delle autorità di sistema portuale (AdSP), degli uffici territoriali portuali e dell'autorità marittima».*

6.2 L'art. 2 reca modifiche di carattere testuale all'art. 2 della l. 84/94, introducendo nella rubrica le AdSP e sostituendo al comma 2 alle *«autorità portuali»* le *«autorità di sistema portuale»*, mentre dopo il comma 2 inserisce il comma 2-bis, con cui introduce gli uffici territoriali portuali, di cui all'art. 6-bis.

6.3 L'art. 3 apporta modifiche di tipo testuale e di coordinamento all'art. 4 della l. 84/94, sulla classificazione dei porti.

6.4 L'art. 4 modifica l'art. 5 della l. 84/94 in tema di piano regolatore portuale, adeguando lo strumento e i procedimenti alla introduzione dell'Autorità di sistema portuale, e prevedendo misure di semplificazione.

6.5 L'art. 5 sostituisce l'art. 6 della legge n. 84:

- istituisce le 15 Autorità di sistema portuale (i porti che ne fanno parte sono specificati nell'Allegato A);
- ne indica la modalità di individuazione della sede, in conformità al regolamento UE n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 e, in caso di due o più porti centrali, a scelta del ministro;
- specifica i compiti dell'Autorità, ne fornisce la definizione di *«ente pubblico non economico di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale»* e ne precisa la normativa applicabile;
- individua le procedure di assunzione del personale;
- ne precisa la sottoposizione a poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero delle infrastrutture e trasporti;

- rinvia ad un nuovo regolamento per la gestione contabile e finanziaria;
- ribadisce il divieto di svolgimento di operazioni portuali e attività strettamente connesse, anche tramite la partecipazione a società;
- prevede il subentro alle autorità portuali cessate nella proprietà e nel possesso di beni e rapporti in corso.

6.6 L'art. 6 introduce nella legge n. 84 un articolo 6-*bis*, costituendo gli Uffici territoriali portuali, che l'AdSP ha potere di costituire presso ciascun porto già sede di autorità portuale, e a cui sono demandati compiti istruttori, di proposta e taluni compiti amministrativi propri con potere deliberativo.

6.7 Gli artt. 7 e 8 apportano modifiche agli artt. 7 e 8 della legge con riguardo agli organi dell'Autorità di sistema portuale.

6.8 L'art. 9 concerne la composizione del Comitato di gestione, subentrato al Comitato portuale.

6.9 L'art. 10 modifica la rubrica dell'art. 10 della legge e adotta gli opportuni adattamenti sistematici testuali, introducendo il Segretario Generale in luogo del sopprimendo Segretariato al quale, tra l'altro, attribuisce il compito di «*sovrintendere e coordinare le attività degli uffici territoriali portuali, di cui all'art. 6-bis della legge*».

6.10 L'art. 11 concerne il collegio dei revisori dei conti, di cui si intende rafforzare la professionalità e cui si affida un singolare potere di informazione su «*andamento e gestione*» dell'AdSP o su singole questioni, con facoltà di riferire al Ministro su eventuali irregolarità.

6.11 L'art. 12 introduce gli articoli 11-*bis* e 11-*ter*.

Il primo istituisce presso ogni AdSP un «*Tavolo di partenariato della risorsa mare*» con funzioni consultive di partenariato economico-sociale in ordine all'adozione del piano regolatore di sistema portuale, del piano operativo triennale, della determinazione dei livelli di servizi resi e alla tematica dell'organizzazione del lavoro in porto, al progetto di bilancio preventivo e consuntivo.

Presso i porti centrali già sedi di autorità portuali si prevede l'istituzione del “*Tavolo del Cluster marittimo*”.

L'art. 11-*ter* istituisce il “*Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP*” presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di armonizzare e coordinare le scelte strategiche a livello nazionale che riguardano i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie concessorie e le strategie di *marketing* e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

Il tavolo è composto dai Presidenti delle AdSP ed è coordinato da un soggetto, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di comprovata esperienza e qualificazione professionale.

Viene fatto rinvio ad un regolamento, da adottarsi entro novanta giorni, per la disciplina delle attività del Tavolo di cui all'art. 11-*bis*, sulla base del codice europeo di condotta sul partenariato di cui al Regolamento delegato UE n. 240/2014.

6.12 L'art. 13 apporta modifiche di coordinamento testuale all'art. 12 della legge n. 84 e prevede che l'AdSP sia sottoposta non solo alla vigilanza ma anche all'indirizzo del Ministero delle infrastrutture e trasporti.

6.13 L'art. 14, con disposizioni di coordinamento testuale, modifica l'art. 14 della legge, prevedendo che l'autorità marittima provvede anche in ambito portuale alla vigilanza, controllo e sicurezza «*ai sensi della normativa vigente*».

6.14 L'art. 15 abroga l'art. 15 della legge n. 84, che disciplina le commissioni consultive.

6.15 L'art. 16 inserisce l'art. 15-*bis*, prevedendo che presso l'AdSP operi lo “*Sportello unico amministrativo*”, con “funzione unica di *front office* rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto” per i tutti procedimenti amministrativi e autorizzatori che non riguardano attività commerciali e industriali.

6.16 L'art. 17 apporta mere modifiche di coordinamento testuale all'art.18 della legge.

6.17 L'art. 18 conferisce nuovi compiti allo “*Sportello unico doganale*”, attribuendo al Capo dell'Agenzia delle dogane anche funzioni di sportello unico per i controlli con competenze per gli adempimenti connessi all'entrata e uscita delle merci nel e dal territorio nazionale. Vengono previsti termini particolarmente stringenti per l'espletamento dei controlli.

6.18 L'art. 19 introduce una semplificazione in materia di arrivi e partenze delle navi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2002/59/CE, che operano tra porti situati nel territorio doganale dell'Unione, eliminando così una disparità di trattamento rispetto ad altre modalità di trasporto all'interno dell'Unione, a discapito del traffico marittimo.

6.19 L'art. 20 prevede la clausola di invarianza e una disposizione transitoria che dispone la permanenza in carica degli organi già nominati fino all'insediamento dei nuovi organi, secondo quanto previsto dal decreto.

## CONSIDERATO:

### I –*Rilievi di ordine generale*

#### 1. *Gli obiettivi della riforma*

1. La Commissione speciale esprime apprezzamento circa gli obiettivi della riforma, opportunamente contestualizzati dalla scheda di Analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatta con completezza di metodo, da cui emerge come il disegno di riorganizzazione sia in linea con i principi ispiratori del più ampio disegno di riordino dell'amministrazione, al fine di perseguire lo scopo comune di potenziare l'efficienza, contenere la spesa e razionalizzare la *governance*.

Nel medio e lungo periodo, la riforma si propone di:



- a) intervenire sulla dimensione “monoscalo” degli organi di governo dei porti;
- b) superare l'eccessivo localismo attuale;
- c) realizzare maggiore interazione e integrazione con le aree logistiche del paese;
- d) esprimere maggiore capacità di coordinamento.

Nel breve periodo, dovrebbero essere disponibili effetti di semplificazione e snellimento degli adempimenti amministrativi connessi allo svolgimento delle attività portuali.

## *2. Il valore strategico della riforma e l'esigenza di misure ulteriori, 'normative' e 'non normative', in sede di attuazione*

Sia dalle relazioni del Governo, che dai pareri acquisiti, emerge un chiaro quadro delle aspettative generalmente riposte nel buon funzionamento della riforma e nel raggiungimento dei suoi obiettivi strategici.

2.1 In particolare, la relazione di accompagnamento si segnala, molto positivamente, per un taglio volto non soltanto a chiarire il contenuto dei singoli articoli, ma anche a fornire la visione strategica e la *ratio* 'non giuridica' ma socio-economica e operativa dell'intervento.

Un dato sembra indiscusso: l'aspettativa del ruolo strategico della riforma per conferire snellezza e agilità all'attività pubblica dei porti e connetterla con il mondo economico, produttivo e sociale, con l'azione imprenditoriale dei privati e le istanze delle comunità locali.

Lo scopo è quello di fare del “Sistema Mare” il motore di uno sviluppo economico che crei valore a partire dalla posizione geografica dell'Italia, nel cuore del Mediterraneo, con le sue migliaia di chilometri di coste, così da rilanciare il ruolo di naturale protagonista del collegamento tra Oriente ed Europa, che peraltro ne ha caratterizzato la storia.

2.2 Questa Commissione speciale ritiene, dunque, di muovere le proprie considerazioni avendo di mira il confronto con le aspettative della riforma, consapevole di quella *«rinnovata visione dell'amministrazione pubblica, che il Consiglio di Stato sostiene e incoraggia»*, e che emerge anche in questo ambito specifico, secondo cui *«lo Stato è chiamato non solo a esercitare funzioni autoritative e gestionali, ma anche a promuovere crescita, sviluppo e competitività»* (cfr. il parere della Sezione per gli atti normativi di questo Consiglio n. 515 del 24 febbraio 2016, relativo al primo decreto attuativo della l. n. 124, in materia di trasparenza e accesso civico).

Pur nei limiti propri della funzione consultiva del Consiglio di Stato, deve annotarsi che la risposta che il decreto offre agli obiettivi e alle aspettative, stante l'oggetto della delega, appare necessaria ma circoscritta.

Il solo momento di “riorganizzazione” interna e l'introduzione di pur significative innovazioni nella *governance*, anche sul versante della “semplificazione”, ancorché importanti e condivisibili, non appaiono, da sole, sufficienti a ridare slancio economico al settore, come peraltro si ricava anche dalla scheda AIR.

Mentre, per un verso, è certo che il miglioramento organizzativo, specie se accompagnato dalla maggiore specializzazione e professionalità delle risorse umane, è condizione di efficienza ed efficacia per un'evoluzione nei risultati conseguibili, altrettanto certo è che gli obiettivi dichiarati della riforma esigono di non fermarsi ad una operazione di razionalizzazione meramente ‘interna’ all'apparato.

2.3 Le politiche prevalentemente incentrate su ‘micro-riforme’, come la semplificazione dei procedimenti e delle modalità di azione delle amministrazioni, si collocano a margine dell'opera di modernizzazione dell'amministrazione italiana. Non a caso, questo Consiglio di Stato (cfr. il citato parere n. 515 del 2016) ha positivamente rilevato come una delle caratteristiche più interessanti del disegno

riformatore di cui alla legge n. 124 del 2015 sia quella di affrontare la riforma dell'amministrazione pubblica come un 'tema unitario', anche se poi gli interventi si ripartiscono necessariamente nei singoli settori. Si è rilevato come l'intervento miri a reagire a un diffuso modo di intendere il proprio ruolo da parte di molte pubbliche amministrazioni: un'idea di separatezza di ciascuna amministrazione rispetto alle altre, con conseguente indifferenza per gli interessi curati dalle altre amministrazioni, se non la contrapposizione o la competizione. Si perde, così, il dovere per la parte pubblica di considerare le questioni dei cittadini come un problema unitario, ancorché interessato da più apparati amministrativi; si vanifica l'esigenza di presentarsi "al cittadino con una voce sola, coerente nel tempo".

La riforma di cui alla legge n. 124 appare quindi rilevante anche perché guarda all'esterno dell'apparato pubblico e mira a incidere sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, in una visione olistica che mette al centro il destinatario del servizio pubblico e non l'apparato che fornisce il servizio medesimo.

Inoltre, si è segnalata la necessità di una "visione nuova" della pubblica amministrazione, che si occupi – con strumenti moderni e multidisciplinari – di crescita e sviluppo e non più solo di apparati e gestione, che sia informatizzata e trasparente, che consideri l'impatto 'concreto' degli interventi sul comportamento dei cittadini, sulle imprese, sull'economia.

La Commissione speciale auspica allora che, per la piena realizzazione dei suoi scopi, anche la riforma del settore in esame si espanda a livello multidisciplinare e venga affiancata, in tempi brevi, in sedi normative ulteriori, così come suggerito dalle Regioni, da iniziative sui temi, in parte, già delineati chiaramente dalla Conferenza Stato-Regioni e sicuramente ampliabili attraverso un confronto permanente; in parte, su temi oggetto di altre riforme attualmente in itinere ed all'evidenza collegate (vedi, ad es., la riforma degli interporti).

2.4 Come nel parere n. 515 del 2016, inoltre, la Commissione speciale sottolinea l'importanza che il Governo curi anche l'ulteriore fase attuativa della riforma, attraverso adeguate iniziative sia 'normative' (i cd. decreti correttivi), ma anche (e soprattutto) 'non normative' di formazione, di comunicazione istituzionale, di informatizzazione, di monitoraggio delle prassi, insomma di 'manutenzione' costante del funzionamento della riforma, elementi altrettanto importanti per la sua piena realizzazione.

Queste misure appaiono ancor più importanti nel caso di specie, allo scopo di evitare che la riforma possa tradursi solamente nella lieve riduzione del numero dei vertici territoriali di governo dei porti, nella introduzione di centri di potere intermedi, nell'istituzione di "tavoli" di coordinamento a livello locale e nazionale, senza però permeare tutta la riforma di una visione strategica di rilancio della portualità, sulla base della pianificazione nazionale e di necessaria apertura al mondo della logistica e dell'intermodalità.

È convinzione del Consiglio di Stato che il superamento della fase di 'crisi' attuale necessiti della visione di una pubblica amministrazione che sia in grado di attrarre capitali privati di investimento e di utilizzare sinergie di competenze, e a tal fine tenga conto dell'apporto costruttivo degli operatori economici, dei lavoratori del settore e degli utenti dei servizi, valorizzando punti di 'audizione' all'interno delle istituzioni, unica garanzia di reale 'servizio' dell'apparato rispetto ai bisogni della società, nonché garanzia di 'modernizzazione permanente' dell'apparato pubblico.

Sotto questa visione di più ampio respiro, il Consiglio valuta in modo particolarmente positivo l'introduzione nello schema di decreto del "Tavolo di partenariato della risorsa mare" (art. 11-*bis*), del "Tavolo del *Cluster* Marittimo" (sebbene dai contorni incerti), purché ne sia definito con maggiore compiutezza il ruolo di organo di consultazione per le decisioni di competenza delle AdSP

(rinviando al riguardo ai rilievi svolti con riguardo alla disposizione dello schema di decreto).

Segnala, inoltre, l'opportunità che anche il "Tavolo nazionale di coordinamento" (art. 11-*ter*) sia concepito come strumento di consultazione e di raccordo, anche solo in forma di audizione, con altri soggetti come, ad esempio, i rappresentanti dei gestori delle infrastrutture stradali e ferroviarie e dei connessi servizi di trasporto, le associazioni di categoria, le associazioni degli utenti.

2.5 Le Regioni, in effetti, nell'esprimere adesione condizionata allo schema di decreto, hanno già indicato alcuni temi cruciali di intervento, che la Commissione speciale ritiene pertinenti, quali:

- a) l'istituzione sul territorio nazionale di ambiti logistici di area vasta, che coinvolgano soggetti pubblici e privati e, in particolare, i gestori delle altre infrastrutture, ferroviarie stradali, aeroportuali;
- b) la possibilità di estendere alle aree retroportuali i regimi fiscali e doganali applicati ai porti;
- c) l'intervento ulteriore sulle norme concernenti il dragaggio.

L'esigenza di adottare tali misure di completamento della riforma appare pienamente condivisibile e funzionale all'effettivo raggiungimento degli stessi obiettivi che lo schema si propone.

Sulla possibilità, invece, parimenti avanzata dalle Regioni, di regolamentazione delle AdSP sotto forma di S.p.A. pubbliche partecipate, questo Consiglio esprime perplessità, trattandosi in sostanza di adottare un modello difforme rispetto a quello testé introdotto con il decreto in esame, che ripercorre percorsi consolidatisi anche in giurisprudenza, mentre si dubita che il modello societario possa presentare effettivi maggiori vantaggi in termini di efficienza e qualità dell'azione amministrativa per funzioni come quelle in esame, anche alla stregua delle

controindicazioni che, negli ultimi anni, sono state in concreto sollevate nei confronti delle società pubbliche (cfr., sul punto il parere di questo Consiglio di Stato n. 968 del 21 aprile 2016).

Sebbene l'efficienza del modello di *governance* che il decreto in esame intende introdurre andrà sicuramente verificata nella fase attuativa, tuttavia, nel disegno attuale di una generale "razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza", di cui la stessa legge delega è portatrice (cfr. art. 18, lett. b), l. 124 del 2015), si dubita circa la compatibilità e l'utilità di adottare la forma giuridica della società partecipata, avuto riguardo agli interessi pubblici in gioco nel settore specifico, nella generale considerazione che l'attività delle Autorità non è riconducibile nell'ambito dell'attività di impresa, dovendo necessariamente svolgersi nel rispetto degli obblighi di servizio a tutela degli utenti e, pertanto, in questo contesto, appare essenziale il momento della regolazione pubblica e, comunque, l'ineliminabile stringente incidenza del socio pubblico nella *governance* societaria (cfr. ancora il citato parere n. 968 del 2016, par. 6).

### *3. Considerazioni sugli obiettivi generali di riorganizzazione e di semplificazione*

L'Amministrazione sottolinea più volte l'importanza che lo schema di decreto legislativo riveste per l'economia nazionale e per il rilancio della competitività dei porti italiani, nel rispetto dei criteri indicati dall'Unione Europea.

A questo scopo, il provvedimento normativo si propone due obiettivi fondamentali:

- 1) riorganizzare la struttura;
- 2) semplificare l'azione amministrativa.

3.1 Per il primo profilo, questo Consiglio di Stato condivide l'obiettivo strategico fondamentale rappresentato dal superamento di una realtà dei porti italiani

“frammentata e disarticolata”, facendo leva sulla ricchezza di infrastrutture portuali nazionali, mediante l'accorpamento dei 54 porti esistenti (24 governati da Autorità Portuali e 38 amministrati da Autorità Marittime o dalle Regioni) in 15 Autorità di Sistema Portuale.

Le nuove Autorità, come si legge nella relazione, dovrebbero rappresentare la risposta, in termini organizzativi, ad una evoluzione del contesto internazionale negli ultimi dieci anni, caratterizzata da due fenomeni complessi: la globalizzazione del traffico delle merci e il c.d. “gigantismo navale”, la nascita di grandi porti a Sud Est dell'Italia e l'accresciuta competitività dei porti del nord Europa.

Per far fronte ai due fenomeni opportunamente si sceglie l'opzione che le piccole dimensioni portuali italiane sviluppino “sistema”, anziché competizione.

Ne consegue un nuovo modello di *governance*, condivisibile nel suo impianto generale, che, ad avviso di questa Commissione speciale, ha i suoi punti di forza:

- innanzitutto, nell'istituzione stessa delle Autorità di Sistema Portuale, in numero più limitato (15) rispetto alle Autorità attuali (24), e nel conferimento a esse anche di funzioni di raccordo nei confronti di tutte le amministrazioni aventi competenza sulle attività in ambito portuale (art. 5) e di avvalimento, nell'esercizio delle fondamentali funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, anche degli uffici territoriali portuali (art. 6), su cui v. *infra*;
- nella più dettagliata disciplina del Piano regolatore di sistema portuale e nella semplificazione delle varianti di valore meramente tecnico-funzionali (art. 4);
- nella “rivisitazione” della struttura organizzativa facente capo all'Autorità di Sistema portuale (artt. 7 e 8);
- nella più ristretta composizione del Comitato di gestione, di cui fa parte però un rappresentante dell'autorità marittima, con diritto di voto su materie di sua competenza (art. 9);

- nell'attribuzione all'autorità marittima di una generale "attività di vigilanza, controllo e sicurezza in ambito portuale" (art. 14, lett. a);
- nella implementazione di competenze dello sportello unico doganale e dei controlli (art. 18).

3.2 La Commissione speciale avverte, nondimeno, la necessità di segnalare il rischio che la pur evidente razionalizzazione possa essere inficiata da 'duplicazioni' di centri decisionali, con conseguente inattendibilità anche delle previsioni di "invarianza di costi", laddove, ad esempio, è prevista l'istituzione degli Uffici territoriali da parte delle Autorità di Sistema che, di fatto, potrebbe risolversi nel mantenimento dell'attuale stato di 'frammentazione' degli stessi centri decisionali.

Il Consiglio di Stato auspica, a tal proposito, un supplemento di valutazione e una riconsiderazione delle scelte operate dall'art. 6, potendosi all'uopo utilmente considerare il ricorso al modello della delega di potere.

Per quanto riguarda, invece la composizione del Comitato di Gestione va segnalato un eccessivo sbilanciamento in favore della componente designata dagli enti territoriali, mentre vengono meno le componenti socio-produttive che entravano nella composizione del Comitato Portuale.

La soluzione prescelta, se per un verso rappresenta un rimedio alla difficile composizione degli interessi e strumento di migliore governabilità, per altro si espone alla critica di ridurre troppo sensibilmente l'apporto della base socio-economica alle scelte amministrative, facendo prevalere nuovamente un approccio 'di apparato' rispetto a un approccio *problem- e consumer-oriented*.

Laddove si optasse per il mantenimento di questa scelta, diventerebbe allora essenziale definire con maggiore chiarezza il ruolo partecipativo del "Tavolo di partenariato della risorsa mare" di cui all'art. 11-*bis*, introdotto dalla riforma (al cui esame si rinvia *infra*, per i rilievi più puntuali)



3.3 Il secondo obiettivo, legato strettamente al primo, comporta la semplificazione degli adempimenti amministrativi connessi alle attività portuali ed è sicuramente agevolato dalla riforma organizzativa di concentrazione delle competenze in un minor numero di soggetti dotati di potere decisionale e di gestione e dalla complessiva riorganizzazione delle strutture.

Nello specifico, poi, la semplificazione si concretizza opportunamente nell'istituzione dello Sportello unico amministrativo per tutti i procedimenti "amministrativi e autorizzativi", ad esclusione di quelli che riguardano attività commerciali ed industriali in porto (art. 16) e nella semplificazione delle formalità di arrivo e partenza delle navi (art. 19).

Anche in questo caso, si torna a segnalare l'esigenza che la semplificazione non sia solo prevista *ex ante*, nella normativa, ma sia verificata *ex post* nella pratica – avvalendosi appieno di tutti gli strumenti già oggi presenti nell'ordinamento (anche se utilizzati scarsamente e poco efficacemente), quali la VIR di cui al d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, di attuazione dell'art. 14 della l. 28 novembre 2005, n. 244 – e adottando misure correttive in caso di mancato raggiungimento dell'effetto semplificatorio previsto.

## II – *Rilievi sull'articolato*

Passando alla specifica disamina dell'articolato, la Commissione speciale osserva quanto segue.

### *Articolo 3 (Modifiche all'articolo 4 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

4. La disposizione in esame adegua le definizioni contenute nell'art. 4 della legge ordinamentale del 1994 («*classificazione dei porti*») alle modifiche introdotte con lo schema di decreto.

Con specifico riguardo ai porti aventi funzione di «*servizio passeggeri*» (art. 4, comma 3, lett. c), della legge n. 84 del 1994), lo schema di decreto legislativo prevede l'aggiunta della nozione di «*crocieristi*». Quest'ultimo termine è tuttavia, nell'attuale contesto, atecnico e non apporta alcun concreto significato aggiuntivo alla definizione vigente, la quale già si correla al contratto di trasporto di persone previsto e disciplinato dal codice della navigazione di cui al r.d. 30 marzo 1942, n. 327 (art. 396 e ss.) e dalle convenzioni internazionali in materia. Si suggerisce, pertanto, la sua soppressione, o al più l'inserimento, dopo le parole: «*servizio passeggeri*», dell'inciso «, *ivi compresi i crocieristi*».

*Articolo 4 (Modifiche all'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

5. Con le modifiche introdotte dalla disposizione in esame (comma 1) all'art. 5 della legge di ordinamento portuale vengono ridefiniti gli strumenti di programmazione dell'attività di gestione dei porti sulla base della riorganizzazione attuata con la riforma. In particolare, in coerenza con l'introduzione delle nuove Autorità di sistema portuale si introduce per i porti inclusi nella circoscrizione di ciascuna di queste il piano di sistema portuale, mentre per i porti di rilevanza economica regionale ed interregionale ex art. 4 l. n. 84 del 1994 (categoria II, classe III) viene confermato lo strumento consistente nel piano regolatore portuale. La norma si colloca quindi nella condivisibile direzione intrapresa dal Governo, di razionalizzazione della *governance* dell'infrastruttura portuale in funzione di una sua ottimale utilizzazione per finalità di rilancio dell'economia, secondo quanto rappresentato nell'analisi di impatto della regolamentazione allegata alla richiesta di parere.

5.1 Sul piano formale, si segnala che nella rubrica dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, come riformulata dalla norma dello schema di decreto in esame, il

riferimento finale al «*piano regolatore*» deve essere specificato in coerenza con la definizione contenuta nel corpo della norma con l'aggettivo «*portuale*».

5.2 Inoltre, il riferimento al meccanismo di superamento del dissenso espresso nella conferenza di servizi attualmente previsto dall'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, ed in particolare il comma 3 dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, come modificato dal decreto in esame, concernente la fase di approvazione del piano regolatore di sistema portuale, deve essere coordinato con la riforma dell'istituto di prossima approvazione (per la quale questo Consiglio di Stato ha reso le sue osservazioni con il parere n. 890 del 7 aprile 2016).

5.3 Con riguardo specifico agli aspetti procedurali degli strumenti programmatori, si segnala l'opportunità di mantenere in capo all'autorità marittima la competenza per l'adozione del piano regolatore portuale (art. 5, comma 3-*bis*, l. n. 84 del 1994, come riformulata dal decreto), anziché concentrare la stessa presso le Regioni, già competenti per l'approvazione, come invece proposto dalla Conferenza unificata nel parere sullo schema di decreto.

L'esigenza, ivi rappresentata, che il piano regolatore portuale sia conforme agli strumenti regionali di governo del territorio è infatti già assicurata dal poc'anzi ricordato potere di approvazione del piano regolatore portuale. Per contro, la concentrazione di competenze suggerita dalle Regioni appare incoerente con le caratteristiche ed i contenuti della funzione pianificatoria in ambito portuale. Questa è infatti incentrata sulla disciplina e regolazione dei comportamenti degli operatori del settore nell'utilizzo di un'infrastruttura avente specifica vocazione economica, nella quale sono fortemente compenetrati profili di interesse pubblico generale, relativi al controllo dei traffici commerciali e di sicurezza della navigazione e degli addetti alle operazioni portuali.

In particolare, i contenuti dei piani portuali coinvolgono una molteplicità di aspetti afferenti ad un ampio spettro di discipline tecnico-specialistiche (a titolo meramente esemplificativo: tendenze evolutive dei trasporti marittimi e delle costruzioni navali; aspetti meteomarini e relativi alla navigazione; ingegneria idraulica; ingegneria marittima, portuale e costiera; ingegneria strutturale; ingegneria dei trasporti e logistica macroeconomia), tali da rendere imprescindibile l'apporto dell'amministrazione marittima, previsto dalla vigente legislazione e confermato dal Governo nello schema di decreto legislativo in esame.

5.4 In linea con quanto segnalato dall'ANCI nel parere reso sullo schema di decreto in esame appare, invece, opportuno assicurare tempi certi al procedimento di approvazione degli strumenti di programmazione previsti dalla norma in esame, attraverso la previsione – nel corpo del comma 4, dell'art. 5 della legge n. 84 del 1994 – di un termine per l'approvazione del piano dopo la conclusione della procedura di valutazione ambientale richiesta in base alla vigente normativa.

5.5 La norma in esame aggiunge, tra l'altro, alcuni periodi finali al comma 5 dell'art. 4 della legge n. 84 del 1994 (e non già un singolo periodo, come invece previsto nello schema di decreto), relativo alle varianti al piano regolatore di sistema portuale.

Per le varianti che costituiscono adeguamenti tecnico-funzionali e non alterano in modo sostanziale la struttura del piano approvato è previsto un procedimento semplificato, che si esaurisce con l'adozione del comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale previa la necessaria acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del Comune o dei Comuni interessati.

È, inoltre, previsto il parere dei Comitati tecnico-amministrativi dei competenti Provveditorati alle Opere pubbliche o del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ma non viene indicato il criterio di ripartizione delle competenze tra i detti organi. Appare alla Commissione speciale opportuno che, in sede di approvazione definitiva del decreto, siano introdotte nel testo nella norma le necessarie specificazioni.

5.6 La disposizione in esame dello schema di decreto inserisce, all'art. 5 della l. n. 84 del 1994, un comma 5-*bis*, il quale rinvia alla normativa vigente per l'esecuzione di opere nei porti da parte dell'Autorità di sistema e dei privati.

A fini di coordinamento formale sarebbe comunque necessario introdurre una clausola di salvezza per le operazioni di dragaggio, per le quali l'art. 5-*bis* della legge n. 84 del 1994 contiene un'apposita disciplina, fino al 2012 inserita nel corpo dell'art. 5, le cui norme tecniche attuative sono in fase di definitiva adozione.

Opportuno, in proposito, l'emendamento V proposto dalle Regioni, di coordinamento tecnico-formale, volto all'abrogazione del comma 7 del detto art. 5-*bis*, in tema di disciplina del procedimento di adozione del piano regolatore portuale.

Sempre dal punto di vista del coordinamento, il riferimento alle opere da parte di privati, per la cui autorizzazione si introduce l'istituto della conferenza di servizi, andrebbe meglio definito, dal momento che la legislazione nazionale in materia prevede opere pubbliche realizzate a spese del privato (art. 20 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recante il nuovo codice dei contratti pubblici).

Si segnala, inoltre, l'esistenza di un refuso laddove viene operato riferimento alle opere connesse, e non già «*connessi*», come recita lo schema di decreto, agli impianti e infrastrutture energetiche.

5.7 Il comma 2 dell'art. 4 dello schema di decreto in esame reca, infine, norme transitorie relative ai piani regolatori portuali vigenti e ai relativi adeguamenti tecnico funzionali.

A quest'ultimo riguardo, si ribadisce l'opportunità di specificare la ripartizione di competenza nel rendere il relativo parere tra i Comitati tecnico – amministrativi dei competenti Provveditorati alle opere pubbliche o del Consiglio superiore dei lavori pubblici, già evidenziata con riguardo alla disciplina a regime.

*Articolo 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

6.1 Attuando il disegno ispiratore della riforma, il comma 1 della disposizione in esame istituisce le 15 «*Autorità di Sistema Portuale*». Queste vengono poste al vertice di un sistema comprendente nella maggior parte dei casi più porti, indicati nell'allegato A al decreto legislativo, al fine di superare la dimensione “monoscalo” caratterizzante la legge ordinamentale del 1994 e così di porsi nella prospettiva delle reti di trasporto transeuropee di cui al regolamento UE n. 1315/2013.

6.1.1. Al riguardo, nel menzionato parere la Conferenza unificata ha proposto di introdurre un meccanismo di rinvio fino a 36 mesi dell'entrata a regime della riforma su richiesta delle Regioni, nonché di rendere possibile, su proposta regionale, l'inserimento di un porto di interesse regionale presso un'Autorità di sistema o lo spostamento di un porto già inserito presso altra Autorità.

La Commissione segnala sul punto che tale modifica, che introduce una deroga così rilevante alla *ratio* riorganizzatrice della riforma (senza peraltro addurre ragioni oggettive che possano giustificarla), potrebbe vanificare il raggiungimento degli obiettivi con essa perseguiti, attraverso l'introduzione di un regime transitorio di non trascurabile durata, nel quale le neo-istituite Autorità di settore portuale dovrebbero coesistere con le vecchie Autorità portuali.

Inoltre, si ritiene giuridicamente inadeguata la soluzione di demandare il rinvio dell'attuazione della riforma ad una fonte non normativa quale il decreto del presidente del Consiglio dei Ministri previsto nella proposta della Conferenza, tenuto conto della sua incidenza su previsioni di carattere normativo primario.

6.1.2. Dall'altro lato, nel rinviare alle considerazioni di carattere generale espresse nel presente parere, la Commissione speciale rappresenta la necessità che ai fini dell'effettivo conseguimento degli obiettivi della riforma, esplicitati dal Governo nella relazione tecnico-finanziaria e nell'AIR, la riorganizzazione delle autorità portuali sulla base di un sistema integrato di più porti non si limiti a un mero accorpamento 'aritmetico' di enti di governo, ma si coniughi con una visione strategica di integrazione tra il settore portuale e quello della logistica, e con l'attribuzione dei necessari strumenti operativi e risorse.

Allo stato, in questa prospettiva è comunque valutabile con favore il rafforzamento dei poteri delle Autorità di sistema portuale, con la nuova elencazione e definizione recata dall'art. 6, comma 4, l. n. 84 del 1994, come modificato dalla disposizione in esame dello schema di decreto legislativo, che si raccomanda di non affievolire con deroghe rispetto al testo originario.

6.2. Venendo al dettaglio delle singole novità apportate con la disposizione in esame all'art. 6 l. n. 84 del 1994, si evidenzia in primo luogo che, con scelta di segno opposto rispetto al testo vigente, attraverso la riformulazione del comma 5 si rendono espressamente applicabili alle neo-istituite Autorità di sistema portuale le disposizioni della legge c.d. sul parastato, 20 marzo 1975, n. 70 e del testo unico sul pubblico impiego, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, «*in quanto compatibili*» (il comma 2 dell'art. 6 attualmente vigente esclude infatti l'applicabilità alle autorità portuali della legge sul parastato e del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, allora vigente, ed oggi confluito nel citato testo unico sul pubblico impiego).

6.2.1 La Commissione speciale osserva al riguardo che le ragioni di questa opzione normativa non emergono né dal contesto della riforma, né tanto meno dai documenti accompagnatori trasmessi dal Governo. Del pari, non sono chiari la portata e i limiti che a questo richiamo integrale a testi di legge conseguono, in virtù della clausola di compatibilità sopra richiamata.

6.2.2 Un ulteriore fattore di incertezza sul punto è ravvisabile nella sostanziale conferma dell'art. 10, comma 6, della legge n. 84 del 1994, concernente il «*Segretariato generale*» delle autorità portuali (che con il decreto legislativo in esame diventerà «*Segretario generale*» delle autorità di sistema portuale), il quale viene inciso dal decreto in esame con modifiche di mero coordinamento formale.

È quindi destinata a rimanere nel corpo della legge ordinamentale la qualificazione del rapporto di lavoro alle dipendenze delle autorità portuali come rapporto «*di diritto privato*», soggetto alle «*disposizioni del codice civile libro V - titolo I - capi II e III, titolo II - capo I*» - in sostanza: al solo titolo II, capo I, relativo al rapporto di lavoro privato, data la soppressione dell'ordinamento corporativo - ed alle altre «*leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa*».

Dal complesso di questi richiami sembra dunque profilarsi un'antinomia non risolvibile sul piano interpretativo.

Infatti, da un lato permane la qualificazione tout court privatistica del rapporto lavorativo presso le autorità portuali, ma dall'altro lato sembrerebbe introdursi il regime “spurio” attualmente vigente per il rapporto di lavoro “privatizzato” alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, che in base all'art. 2, comma 2, t.u. n. 165 del 2001 è caratterizzato dalla coesistenza di fonti regolatorie di natura privatistica e disposizioni di legge o atti dell'amministrazione di carattere autoritativo. Inoltre, la disciplina di stampo pubblicistico è invece specificamente richiamata per le modalità di reclutamento del personale dipendente, dirigenziale e



non dirigenziale, attraverso il richiamo puntuale all'art. 35 del testo unico di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 (comma 6 dell'art. 6, l. n. 84 del 1994).

È pertanto opportuno che, in sede di approvazione del decreto, sia effettuato un approfondimento sul punto e la materia sia quindi disciplinata con regole coerenti, se del caso inserite nel corpo di un'unica disposizione, in modo che sia chiaramente ricostruibile la natura giuridica del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Autorità di sistema portuale e la conseguente disciplina applicabile.

6.3 Di seguito, il comma 8 del novellato art. 6 l. n. 84 del 1994 statuisce che l'attività delle neo-istituite Autorità di sistema portuale è disciplinata dalla medesima legge, dalle «*fonti in essa richiamate*» ed dalle «*norme regolamentari emanate nell'esercizio della propria autonomia*» (quest'ultima riconosciuta alle autorità dal precedente comma 5 del medesimo art. 6).

6.3.1 La norma appare priva di reale contenuto precettivo, pertanto inutile, e conseguentemente da espungere in sede di approvazione definitiva dal testo del decreto. Infatti, la soggezione delle Autorità alla legge ed alle norme in base ad essa emanate si fonda, come per ogni altro soggetto inserito nell'organizzazione amministrativa nazionale, su basi oggettive, e cioè presupposti previsti dalle stesse norme di legge, senza necessità di apposite specificazioni.

6.3.2 Non risulta invece chiaro il riferimento operato dalla disposizione in esame alle norme regolamentari emanate dalle medesime Autorità. Come sopra accennato, la previsione si correla allo statuto di autonomia riconosciuto dal comma 5, a tenore del quale l'Autorità di sistema portuale «*è dotata di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria*» (laddove l'attuale art. 6, comma 2, l. n. 84 del 1994 si limita a prevedere l'autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria delle autorità portuali).

Lo schema di decreto legislativo opera poi due richiami ad una specifica tipologia di regolamento. Si tratta del regolamento per la gestione contabile e finanziaria, che in base al comma 9 dell'art. 6, come modificato dalla disposizione del decreto in esame, ciascuna Autorità di sistema portuale dovrà adottare, per la successiva approvazione da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (in linea con quanto attualmente previsto dal comma 3 della medesima disposizione), definito poi dal successivo art. 9, comma 4, lett. d), regolamento «*di amministrazione e contabilità*».

Il riconoscimento di autonomia regolamentare deve pertanto essere rettamente limitato al solo regolamento interno in questione.

Le Autorità di governo dei porti non sono, infatti, titolari in base alla legge del 1994 del potere di emanare regolamenti aventi rilevanza per l'ordinamento giuridico e dunque applicabili ai rapporti intersoggettivi.

In base a questa considerazione si palesa dunque la necessità di espungere anche il riferimento in esame all'autonomia regolamentare delle Autorità di sistema portuale, introdotto dal decreto legislativo con la riformulazione dell'art. 6, comma 5, l. n. 84 del 1994.

6.4 Il comma 11 dell'art. 6 della legge di ordinamento dei porti, come riformulato dalla disposizione del decreto legislativo in esame, ribadisce il principio secondo cui l'esercizio delle attività economiche, di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni e di fornitura dei servizi di interesse generale (identificate nel decreto del ministro dei trasporti e della navigazione 14 novembre 1994) sono affidate dalle autorità di governo in concessione nel rispetto degli obblighi di evidenza pubblica.

Al fine di dissipare ogni dubbio sulla portata della regola, sarebbe comunque opportuno specificarne la formulazione attraverso il richiamo al codice di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

6.5 Lo schema di decreto legislativo conferma il principio della separazione tra attività di gestione dell'infrastruttura portuale e attività economiche di interesse portuale, attraverso il divieto per le autorità di governo di svolgere direttamente o tramite società partecipate *«operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse»* (art. 6, comma 12, l. n. 84 del 1994).

Rispetto al vigente comma 6 della legge del 1994 l'impostazione 'separatista' viene rafforzata, non essendo riprodotta la possibilità, attualmente prevista, di costituire o partecipare a società incaricate dello svolgimento di attività accessorie o strumentali a quelle istituzionali, ivi comprese le funzioni di promozione economica e dello sviluppo dei porti e delle attività imprenditoriali in esso svolte (*«promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche»*).

6.5.1 Deve, peraltro, segnalarsi che il secondo periodo del novellato comma 12 in esame presenta alcune ambiguità suscettibili di vanificare l'obiettivo perseguito dal Governo.

Si prevede, infatti, che l'Autorità di sistema portuale possa fare ricorso agli istituti disciplinati dalla legge generale sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990, per disciplinare insieme alle altre amministrazioni pubbliche titolari di funzioni in materia portuale *«lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune e utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite»*, compresa *«l'assunzione di partecipazioni in iniziative pubbliche»*.

La Commissione osserva innanzitutto che non è chiaro se il riferimento agli istituti previsti dalla legge n. 241 del 1990 sia inteso agli accordi tra pubbliche amministrazioni previsti dall'art. 15 - rientranti nella generale capacità di agire di

queste ultime (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2016, n. 1690) - come sembra doversi arguire dal fatto che la formulazione di quest'ultima è sostanzialmente riprodotta nella disposizione dello schema di decreto in esame, o ad altre forme di partenariato pubblico-pubblico.

6.5.2 Analoghi dubbi sussistono per quanto concerne la possibilità di assumere «partecipazioni in iniziative pubbliche». La previsione in esame sembra alludere alla costituzione e all'assunzione di partecipazioni in organismi societari, dei quali non è peraltro chiaro l'ambito di operatività, definito attraverso il vago riferimento finale, incentrato sul termine atecnico «iniziative».

6.5.3 Alla luce dei rilievi che precedono, si rappresenta al Governo la necessità di formulare la norma in modo che sia resa maggiormente esplicita la portata del principio di separazione operativa imposta alle Autorità di sistema portuale, con il conseguente divieto per le AdSP di svolgere, direttamente o indirettamente, attività economiche di qualsiasi genere.

A questo riguardo, a riprova della necessità della suddetta specificazione, deve segnalarsi innanzitutto l'esigenza di tenere conto che in linea con la caratterizzazione eurounitaria del partenariato pubblico-pubblico come *in house providing* orizzontale e la giurisprudenza della Corte di giustizia formatasi in materia (si ricorda in particolare la sentenza 9 giugno 2009, C-480/06, ma anche il citato precedente della V Sezione di questo Consiglio di Stato), il fenomeno in questione, pur necessariamente ispirato alla necessità di realizzare i fini pubblici delle autorità interessate, potrebbe abbracciare anche attività economiche per le quali esiste un mercato, sia pure entro certi limiti quantitativi, come ora previsto dall'art. 5, comma 6, del nuovo codice dei contratti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

In secondo luogo, nell'invitare il Governo a chiarire il significato dell'assunzione di partecipazioni in iniziative pubbliche, e in particolare a specificare se ciò possa effettivamente consentire alle Autorità di sistema portuale di assumere

partecipazioni in società, la Commissione evidenzia l'esigenza di definire i conseguenti presupposti e limiti, attraverso il coordinamento con il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, per il quale questo Consiglio di Stato ha recentemente espresso il parere di propria competenza (cfr. il già citato parere n. 968 del 21 aprile 2016).

6.6 Proseguendo nell'esame delle altre norme di cui si compone l'art. 5 dello schema di decreto legislativo in esame, si segnala che con riguardo alla disciplina sui «*punti franchi*» in ambiti portuali, per il quale provvede ora il comma 13 dell'art. 6 della legge n. 84, come riformulato dallo schema di decreto, la Conferenza delle Regioni e delle province autonome ha proposto un emendamento finalizzato a puntualizzare la salvezza della disciplina esistente per i punti franchi delle altre zone franche riconosciute, rispetto all'unica espressamente richiamata, e cioè il porto di Trieste. La proposta modificativa è quindi valutabile in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo.

6.7 Il successivo comma 14 del novellato art. 6 ribadisce la competenza esclusiva delle Autorità di sistema portuale ad amministrare le aree ed i beni del demanio marittimo all'interno della loro circoscrizione, già prevista al comma 4, lett. e). Rispetto a quest'ultima, il comma 14 fa salvo lo speciale regime di Venezia e della sua Laguna ed aggiunge che nell'esercizio di questa competenza le Autorità possono avvalersi del Sistema informativo del demanio marittimo (S.I.D.).

Sarebbe quindi opportuno che in sede di approvazione definitiva venga effettuato un coordinamento formale delle disposizioni in esame che eviti duplicazioni di norme.

6.8 I commi 15 e 16 contengono norme di revisione delle Autorità di sistema portuale e delle relative circoscrizioni territoriali, mediante regolamenti delegati ex

art. 17, comma 2, l. 23 agosto 1988, n. 400. La prima delle disposizioni ora menzionate prevede in particolare la possibilità, decorsi tre anni dall'entrata in vigore della riforma, di ridurre il numero delle Autorità «*valutate le interazioni fra le piattaforme logistiche e i volumi di traffico*». In base al medesimo presupposto si preconizza la soppressione delle Autorità di sistema e l'accorpamento delle relative funzioni.

6.8.1 Al riguardo, la Commissione evidenzia che questa previsione si pone in modo coerente nel solco della razionalizzazione delle autorità di settore in cui si colloca la riforma, sulla base del criterio direttivo enunciato nella legge delega.

Tuttavia, affinché il disegno organizzativo persegua 'in concreto' la piena coerenza con gli obiettivi della delega, occorre definire con maggiore dettaglio il procedimento di revisione, prevedendosi che esso avvenga sulla base di una valutazione ex post di impatto della regolamentazione (la citata VIR di cui al d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, di attuazione dell'art. 14, l. 28 novembre 2005, n. 244) condotta nel rispetto della normativa regolamentare vigente, previa definizione di indicatori specifici di risultato (come peraltro prefigurato dal Governo nell'AIR: sezione 1, § c).

A questo specifico riguardo, la Commissione speciale ritiene opportuno ribadire al Governo quanto già segnalato in occasione dei pareri sul nuovo codice dei contratti pubblici e sulla revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190 e della normativa ad essa collegata (pareri nn. 515 del 24 febbraio 2016 e 855 del 1° aprile 2016), e cioè che ogni riforma legislativa, in specie quella che si proponga di ristrutturare in maniera significativa l'amministrazione pubblica, o un settore organico di essa avente rilievo strategico nel settore dell'economia nazionale, costituisce l'inizio di un percorso di cui la successiva attuazione rappresenta un momento decisivo, nel quale deve essere

valutato l'effettivo raggiungimento degli obiettivi iniziali ed eventualmente avviato il processo di modifica o revisione.

6.8.2 In questo quadro assume dunque un ruolo fondamentale l'analisi, necessariamente condotta attraverso specifici indicatori, dei risultati raggiunti in termini di comportamenti degli operatori interessati e delle dinamiche socio-economiche complessivamente generate. Quindi, nella prospettiva delineata occorre implementare l'istituto della VIR, oggi impiegato in modo non incisivo, operando un raccordo pieno ed effettivo con l'analisi *ex ante* di impatto, al fine di renderlo un'efficace strumento a supporto dell'azione riformatrice del Governo.

In un settore nevralgico dell'economia nazionale quale quello dei porti e della logistica e nella connessa riorganizzazione delle autorità di gestione delle infrastrutture portuali è dunque richiesta una valutazione della fase attuativa dell'intervento legislativo obiettiva, trasparente, condotta attraverso criteri ed indicatori tali consentire una verifica empirica adeguata. Anche in considerazione del necessario confronto con le Regioni - è infatti previsto il parere della Conferenza di cui all'art. 8 d.lgs. n. 281 del 1997 - sono invece sconsigliabili formule normative vaghe.

6.9 Proseguendo nell'esame dei successivi commi di cui si compone l'art. 5 dello schema di decreto in esame, si segnala che essi recano alcune disposizioni transitorie per le quali si rileva:

- a) l'opportunità di valutarne la collocazione nell'art. 20;
- b) la scarsa decifrabilità del comma 2, concernente la definizione dei limiti territoriali delle Autorità di sistema, per le quali si fa riferimento agli «*ambiti portuali delle preesistenti Autorità portuali, sommati i limiti territoriali dei porti di rilevanza economica nazionale di cui all'articolo 4 della medesima legge n. 84 del 1994*»;

c) l'esigenza di specificare al comma 4 che le Autorità di sistema subentrano alle cessate Autorità portuali in tutti i rapporti «giuridici».

*Articolo 6 (Introduzione dell'articolo 6-bis alla legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

7. L'art. 6-bis introdotto dal decreto legislativo alla legge n. 84 del 1994 prevede che le Autorità di sistema portuale costituiscano presso i porti già sede delle sopresse Autorità portuali «un proprio ufficio territoriale». Si prevede che a questi uffici venga preposto il Segretario generale dell'Autorità di sistema o un suo delegato. Quest'ultimo deve essere scelto tra il personale con qualifica dirigenziale in servizio presso le neo-istituite Autorità di sistema o le preesistenti Autorità portuali.

7.1 La Commissione ribadisce al riguardo quanto già espresso in sede di considerazioni generali del presente parere circa i rischi di duplicazione delle strutture amministrative che in particolare attraverso questa disposizione potrebbero avverarsi, con la conseguente vanificazione degli obiettivi della riforma, tra i quali anche il conseguimento di risparmi finanziari, su cui si sofferma in particolare l'analisi tecnico-normativa predisposta per lo schema di decreto.

7.2 Queste considerazioni sono viepiù avvalorate dalla scarsa chiarezza nel riparto di competenze tra gli uffici territoriali e l'Autorità centrale. A questo specifico riguardo si pone in rilievo:

- la difficile comprensibilità dei limiti delle funzioni di amministrazione attiva e degli inerenti poteri deliberativi, definiti attraverso il generico e atecnico riferimento al rilievo «non strategico» della materia (comma 1, lett. c);
- la mancata indicazione dell'oggetto della funzione di «vigilanza e controllo», sotto la direzione dell'Autorità di settore portuale, anche tenuto conto delle competenze dell'Autorità marittima ai sensi dell'art. 14 l. n. 84 del 1994 (comma 1, lett. d).



*Articolo 7 (Modifiche all'articolo 7 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

8. Nel definire gli organi delle Autorità di sistema portuale viene escluso che i rimborsi spese spettanti ai componenti del Tavolo di partenariato della risorsa mare di cui all'art. 11-*bis* l. n. 84 del 1994, introdotto dall'art. 12 del decreto legislativo, possano essere posti a carico del bilancio dell'Autorità.

Si rileva pertanto che occorre specificare a quale soggetto debba fare carico questo rimborso spese.

*Articolo 8 (Modifiche all'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

9. La disposizione in esame sostituisce il corrispondente articolo della legge di ordinamento del 1994 relativo al presidente dell'autorità di governo dei porti. Si recede, al riguardo, dal meccanismo di scelta nell'ambito di una terna di esperti, che più volte ha comportato ripetute e durature situazioni di stallo e relativi commissariamenti (in molti casi ancora in atto), optando per un meccanismo diretto di intesa tra Ministro e Presidente della Regione interessata (o eventualmente Presidenti delle Regioni interessate). Il meccanismo – di cui andrà comunque verificato il funzionamento nella pratica – è chiaramente volto a semplificare alcuni aspetti della procedura. Non convince, in quest'ottica di rafforzamento della funzionalità della procedura, l'emendamento di matrice ANCI volto ad inserire anche l'intesa del Sindaco del Comune sede dell'AdSP.

9.1 Con riguardo alle modalità di nomina dell'organo di vertice, deve innanzitutto essere rilevata – analogamente a quanto già visto per il procedimento di approvazione del piano regolatore di sistema portuale – la necessità di adeguare il rinvio operato dal primo periodo del comma 1 all'art. 14-*quater* l. 7 agosto 1990, n. 241, previsto per il superamento del dissenso in sede di intesa tra Ministro delle

infrastrutture e dei trasporti e presidente o presidenti delle Regioni interessate, all'imminente riforma dell'istituto della conferenza di servizi.

9.2 Sul piano sostanziale, la Commissione evidenzia che rispetto alla disciplina attualmente vigente non è più previsto che la nomina a presidente avvenga tra *«esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale»*, ma tra *«soggetti aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale»* nei medesimi settori.

Pertanto, pur nell'ambito di requisiti di carattere soggettivo ragionevolmente definiti in modo ampio e tale da conferire alle autorità competenti i necessari margini di apprezzamento discrezionale, la modifica in questione prelude ad un ampliamento della platea dei soggetti potenzialmente nominabili ai vertici delle neo-istituite autorità.

9.3 Questa innovazione deve essere valutata in relazione ad una serie di fattori concomitanti all'entrata in vigore della riforma in esame, quali la crescita delle dimensioni e delle competenze degli organismi di gestione dei porti, e la rinnovata composizione del comitato di gestione prefigurata dal successivo art. 9, in cui – come si vedrà in modo più approfondito in sede di esame delle modifiche relative a quest'ultima disposizione – è prevista la rappresentanza delle sole amministrazioni locali interessate, attraverso membri in possesso degli stessi requisiti previsti per il presidente.

Dall'altro lato, non va sottaciuto che il successivo comma 2 estende alla carica le ipotesi di inconfiribilità ed incompatibilità previste dall'art. 53 t.u. pubblico impiego e dal d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39.

Alla luce di tutto quanto finora rilevato appare pertanto opportuno che per la fase di prima applicazione della riforma il Governo valuti le possibili conseguenze

derivanti dai divieti in esame rispetto all'opportunità di impiegare professionalità ormai consolidate nella vigenza della legge del 1994.

Dall'altro lato, si prospetta invece la necessità di una riflessione sulla coerenza 'a regime' della disciplina sui requisiti soggettivi dei vertici delle nuove Autorità con gli obiettivi di sviluppo economico sottesi alla riforma.

9.4 La Commissione segnala inoltre l'esigenza che nella norma in esame sia precisato che i soggetti in possesso dei requisiti di qualificazione professionale richiesti per la nomina a presidente dell'Autorità di sistema portuale possono essere anche cittadini di Paesi membri dell'Unione europea, in considerazione del precedente specifico costituito dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione 10 settembre 2014, C-270/13.

9.5 Con riguardo ai poteri del presidente, il comma 3, lett. t), prevede la convocazione di una sorta di conferenza di servizi 'consultiva' (*«al fine dell'esame e della risoluzione di questioni di interesse del porto»*), che va tuttavia armonizzata con la più volte ricordata riforma dell'istituto della legge generale sul procedimento amministrativo, onde verificarne la rispondenza rispetto alle tipologie previste (in particolare, per la 'conferenza istruttoria'), anche al fine di valutare gli effetti operativi che un richiamo all'istituto potrebbe determinare rispetto ad attività decisionali o ad esse strettamente preparatorie.

#### *Articolo 9 (Modifiche all'articolo 9 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

10. L'art. 9 del decreto legislativo ridisegna l'organo deliberante delle autorità di governo dei porti, mutandone la denominazione (da *«comitato portuale»* a *«comitato di gestione»*), e la composizione, che viene ora limitata ai soli enti territoriali interessati e all'autorità marittima, avente tuttavia diritto di voto nelle sole materie di competenza. Si rinvia, sul punto, al rilievo generale espresso *retro*, al punto 3.2,

sullo sbilanciamento della composizione dell'organo in favore della componente designata dagli enti territoriali, da compensare almeno in sede di consultazione.

Inoltre, come sopra accennato, la riforma istituisce una piena equiparazione tra i requisiti previsti per il presidente dell'Autorità di sistema portuale e i componenti del comitato di gestione, attraverso il rinvio del comma 2 della disposizione in esame all'art. 8, comma 1.

In sede di approvazione definitiva del decreto è opportuno che il Governo effettui i dovuti approfondimenti circa l'esistenza di apprezzabili ragioni per questa uniformazione, e in particolare se essa sia idonea ad offrire le necessarie garanzie di competenza professionale richieste agli organi di vertice delle nuove autorità e a favorire nell'organo deliberativo delle nuove autorità del settore una proficua dialettica tra soggetti in possesso di qualificazioni ed esperienze variegate.

*Articolo 10 (Modifiche all'articolo 10 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

11. La disposizione in esame apporta alcune modifiche all'apparato gestionale delle autorità di governo dei porti, introducendo l'organo monocratico del Segretario generale in luogo del Segretariato.

Al fine di conseguire economie di spesa, viene dunque meno il supporto amministrativo rappresentato dalla segreteria tecnico-operativa prevista attualmente dalla legge n. 84 del 1994. La perdita della struttura organizzativa – da verificare in fase attuativa, unitamente alla sua ricollocazione, verosimilmente verso gli sportelli unici di cui all'art. 15-bis – è destinata ad essere supplita dall'allargamento delle materie in cui il Segretario generale deve essere qualificato. Al Segretario generale delle neo-istituite Autorità di settore portuale è infatti richiesta la competenza non solo nel settore della portualità, ma anche «*nelle materie amministrative-contabili*».

L'innovazione non appare comunque rispondere pienamente alle esigenze di spiccata managerialità cui deve invece essere improntata la figura in esame, attesa tra l'altro l'attribuzione con la riforma in esame di compiti operativi nell'ambito dei nuovi uffici territoriali portuali ex art. 6-*bis*.

Si suggerisce, pertanto, di riformulare la disposizione nel senso anzidetto.

*Articolo 11 (Modifiche all'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

12. La norma in esame è dedicata al collegio dei revisori dei conti, per nomina nel quale si richiede il possesso «*di specifica professionalità*», in alternativa all'iscrizione nel registro dei revisori legali.

La Commissione segnala l'opportunità di eliminare questo ulteriore requisito, non previsto dall'art. 11 l. n. 84 del 1994 attualmente vigente, per la sua genericità e per la conseguente inidoneità dello stesso a fungere da parametro obiettivo di valutazione della capacità di ricoprire la funzione di controllo della gestione amministrativa e contabile delle Autorità di settore portuale.

*Articolo 12 (Integrazioni alla legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

13. Come esposto in premessa, l'art. 12 dello schema introduce due nuovi articoli nella legge n. 84 (art. 11-*bis* e 11-*ter*) costitutivi, rispettivamente di un "Tavolo di partenariato della risorsa mare" e di un "Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP".

Si segnala innanzitutto la assoluta atecnicità della dizione – "*tavolo*" – utilizzata per denominare entrambi questi organismi con funzioni, rispettivamente, di consultazione e di indirizzo/coordinamento. L'uso comune nel linguaggio mediatico di tale termine non trova riscontro nella terminologia giuridica e istituzionale dei modelli organizzativi con funzioni analoghe (per cui appare

preferibile utilizzare rispettivamente, per le stesse funzioni, termini quali “osservatorio” o “conferenza”, o simili).

13.1 La prima figura (il «*Tavolo di partenariato della risorsa mare*») rappresenta la diretta conseguenza della scelta politica del Governo di non ricomprendere negli organi fondamentali delle neo-istituite Autorità di settore portuale la rappresentanza delle categorie professionali interessate. Queste ultime sono, infatti, destinate a confluire in tale organismo ad hoc, avente funzioni esclusivamente consultive.

Si prevede che l’apporto consultivo del Tavolo di partenariato nei confronti delle nuove autorità portuali si estrinsechi nel «*confronto ascendente e discendente*» relativo al processo di pianificazione di competenza di queste ultime (piano regolatore di sistema portuale e piano operativo triennale), oltre che – secondo l’ordine di elencazione della norma – alla determinazione dei livelli dei servizi resi dall’Autorità, all’organizzazione di lavoro nel porto e al progetto di bilancio.

Questo Consiglio di Stato ritiene chiaro e condivisibile il modello organizzativo che separa gli organi decisionali dagli organismi di consultazione.

Occorre, tuttavia, rilevare come il confronto prefigurato dalla norma in esame debba, in concreto, svolgersi secondo modalità esplicite, funzionali ed efficaci, altrimenti il rischio è che il suo malfunzionamento possa ripercuotersi sull’efficacia della funzione consultiva di cui l’art. 11-*bis* e, in ultima analisi, su tutta la *policy* nel settore.

Affinché la consultazione pubblica sia effettivamente integrata nel ciclo della pianificazione di competenza delle Autorità di sistema portuale, e più in generale nel processo di elaborazione delle decisioni di competenza di quest’ultima, è indispensabile che essa sia adeguatamente definita e strutturata, nei presupposti, negli strumenti e nelle forme in cui è destinata a svolgersi.

Ciò con riferimento:

- alla identificazione chiara e ‘selettiva’ dei componenti del “*Tavolo*”;
- alla scelta dei documenti da sottoporre a dibattito e alle forme di circolazione e pubblicazione di questi;
- alla definizione delle modalità partecipative degli *stakeholders* e dei relativi esiti (ad esempio, modalità di espressione e di computo del consenso, che non dovrebbe necessariamente irrigidirsi nella formazione aritmetica – e di dubbia funzionalità – di ‘maggioranze’, le quali si formerebbero sommando componenti necessariamente eterogenei dal punto di vista qualitativo e quantitativo);
- agli effetti sulla decisione finale.

La consultazione deve quindi essere in grado di fornire alle autorità amministrative titolari di funzioni decisionali aventi significativi impatti sul comportamento di operatori privati in specifici settori dell’economia elementi istruttori e/o motivazionali ulteriori e comunque rilevanti per la definizione dell’intervento regolatorio e non a caso costituisce uno schema di azione ormai consolidato presso le Autorità indipendenti. In questo modo verrebbe così recuperato, sul piano della partecipazione all’esercizio della funzione di governo dei porti, l’apporto delle categorie degli operatori economici, che la riforma ha inteso escludere dalla partecipazione organica alle autorità del settore.

Difatti, secondo le *best practices* internazionali (cfr., ad esempio, il recente lavoro dell’OCSE “*OECD best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy*”), un procedimento efficace di decisione deve essere non solo aperto, trasparente, partecipato, ma che deve anche saper trasformare gli apporti di questa partecipazione in elementi fattuali e motivazionali che trasformino la sua decisione discrezionale in una *evidence-based decision*, una decisione ben motivata sulla base di una istruttoria ampia e strutturata.

La consultazione dei soggetti interessati, quindi, oltre ad essere un elemento di legittimazione del soggetto regolatore, assume importanza anche – forse

soprattutto – come elemento di supporto delle scelte regolatorie, per selezionare l'opzione preferibile, raccogliere i dati e le informazioni necessarie ad una regolazione efficace e far emergere tutti gli elementi (economici, giuridici e sociali) necessari per una corretta e completa analisi degli effetti della regolazione.

È tale procedimento che consente, alla fine, un'ampia latitudine decisionale all'Autorità competente, perché le sue scelte saranno fondate su un procedimento partecipato, trasparente, aperto, ma soprattutto *evidence-based*, che 'responsabilizza' e rende *accountable* una scelta pur ampiamente discrezionale, con tutte le ulteriori conseguenze anche sul piano della tutela procedimentale e giurisdizionale.

Si segnala pertanto l'opportunità di riformulare la norma, eventualmente demandando alle Autorità di sistema di dotarsi di adeguati strumenti, forme e metodi di consultazione con le categorie partecipanti al Tavolo di partenariato della risorsa mare, in linea con quanto avvenuto per l'ANAC in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo recante il nuovo codice dei contratti pubblici (art. 213, comma 2: cfr. il citato parere di questo Consiglio n. 855 del 1 aprile 2016).

13.2 La seconda figura (il «*Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP*») è un organo di coordinamento nazionale delle Autorità di settore portuale, deputato all'adozione delle scelte strategiche fondamentali in tema di investimenti infrastrutturali, di pianificazione portuale, politica concessoria e di *marketing* e promozione del sistema della portualità nazionale.

La Commissione rileva che l'istituzione di questo organismo dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di più chiare ed efficaci forme di raccordo con il piano strategico nazionale della portualità e della logistica, previsto dall'art. 29, comma 1, del decreto legge 11 settembre 2014, n. 133 (convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).



Richiamato quanto già evidenziato in sede di considerazioni generali, non è poi dato cogliere – anche per l'assenza di un'adeguata motivazione nei documenti accompagnatori allo schema di decreto legislativo – l'utilità di un organo espressivo delle sole Autorità di sistema portuale, nel quale non è chiaro il ruolo del Governo, cui è rimessa una generica funzione di coordinamento, da esercitare attraverso un «soggetto» di comprovata esperienza e qualificazione professionale, nominato con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, e dal quale sono invece esclusi gli *stakeholders* del settore della portualità e della logistica.

In particolare, non sono ben definite le funzioni del Tavolo nazionale, se di proposta rispetto alla programmazione strategica ed economica di settore, attraverso il piano di cui al citato art. 29, o se di mero indirizzo e coordinamento rispetto all'attività delle singole Autorità.

Sui profili sinora evidenziati è dunque opportuno un approfondimento da parte del Governo.

*Articolo 16 (Introduzione dell'articolo 15-bis della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

14. In linea con il criterio direttivo della legge delega di semplificazione e unificazione delle procedure amministrative di competenza delle autorità di governo dei porti, la disposizione in esame introduce nel corpo della legge del 1994 l'art. 15-*bis*, recante la costituzione dello Sportello unico amministrativo (SUA).

La struttura viene preposta ai rapporti con gli operatori del porto ed è destinata a fungere da interfaccia unico per tutti i procedimenti amministrativi in materia.

14.1 Il campo di operatività dello Sportello unico viene limitato ai procedimenti amministrativi ed autorizzativi «*che non riguardano le attività commerciali ed industriali in porto*».

La Commissione segnala che, oltre a non trovare adeguata spiegazione rispetto alle finalità di unificazione perseguite dal legislatore attraverso la delega, questa esclusione rischia di svuotare di contenuti pratici la norma, in considerazione del fatto che le funzioni di competenza delle Autorità di governo dei porti sono essenzialmente rivolte a regolamentare le attività degli operatori in settori economici legati alla portualità (ingegneria navale, cantieristica, trasporti, logistica, commercio ecc.).

14.2 Il comma 2 della disposizione in esame prevede che entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo le «*amministrazioni competenti*» adottino il regolamento attuativo dello Sportello unico.

La norma non chiarisce quali siano queste amministrazioni ed i contenuti nel regolamento, rendendo dunque necessario effettuare in sede di approvazione definitiva dello schema di decreto le opportune correzioni.

#### *Articolo 18 (Sportello unico doganale e dei controlli)*

15. La disposizione in esame ridefinisce la competenza dello Sportello unico doganale istituito dall'art. 4, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, per la concentrazione di tutte le attività amministrative connesse alle operazioni commerciali di importazione ed esportazione.

È attribuito allo Sportello il ruolo di ufficio di coordinamento per il controllo delle merci in transito nei porti, salvi quelli disposti dall'Autorità giudiziaria o a fini di sicurezza. Viene conseguentemente modificata la denominazione dell'unità in «*Sportello unico doganale e dei controlli*» (comma 1).

15.1 La Commissione evidenzia sul punto che, nel prevedere che la funzione di coordinamento sia esercitata attraverso la concentrazione delle attività di controllo presso un unico luogo, si include espressamente nell'ambito di questa funzione

anche l'operato delle forze di polizia a ciò preposte (*«ivi comprese le forze di polizia»*). Tuttavia, occorre considerare che, in base all'art. 19 del testo unico delle disposizioni doganali di cui al d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, i funzionari doganali sono già titolari del potere di avvalersi dei militari della Guardia di finanza per i controlli di loro competenza. Pertanto, in sede di approvazione definitiva del decreto legislativo è necessario riformulare la norma in modo che sia maggiormente chiara la portata precettiva dell'inciso in esame, anche in relazione all'emanando decreto legislativo di riordino della disciplina delle forze armate ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della stessa legge n. 124 del 2015.

15.2 Infine, l'ultimo comma dell'art. 18 introduce termini certi per i controlli sulle merci presentate in dogana, variamenti modulati a seconda delle modalità con cui essi vengono effettuati. Nell'ultimo periodo si precisa che nel caso in cui tali controlli richiedano accertamenti di natura tecnica o prelievamento di campioni *«valgono»* i termini previsti dalla normativa europea. Sarebbe tuttavia più corretto sul piano del linguaggio giuridico sostituire il verbo *«valgono»* con *«si applicano»*.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è il parere della Commissione speciale.

GLI ESTENSORI

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

# CAMERA DEI DEPUTATI

N.303

## **ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE**

Schema di decreto legislativo recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84 (303)

(articolo 8, commi 1, lettera f), e 5, della legge 7 agosto 2015, n. 124)

Trasmesso alla Presidenza il 13 maggio 2016

**SCHEMA DI DECRETO-LEGISLATIVO RECANTE "RIORGANIZZAZIONE, RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLA DISCIPLINA CONCERNENTE LE AUTORITA' PORTUALI DI CUI ALLA LEGGE 28 GENNAIO 1994, N. 84."**

**VISTI** gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

**VISTI** gli articoli 117, terzo comma, e 118 della Costituzione;

**VISTO** il regolamento n. 2013/1315/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, che stabilisce gli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che rappresenta l'atto conclusivo del percorso di revisione della politica in materia Reti Trans-Europee di Trasporto;

**VISTA** la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. COM/2013/296, di istituzione di un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti;

**VISTA** la direttiva n. 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto;

**VISTO** il regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recante il "Codice della navigazione";

**VISTO** l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

**VISTA** la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi";

**VISTA** la legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante "Riordino della legislazione in materia portuale";

**VISTA** la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" e, in particolare, l'articolo 8, comma 1, lettera f) che, tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di riorganizzazione dell'amministrazione dello Stato di cui al medesimo articolo 8, prevede, con riferimento agli enti pubblici non economici nazionali che svolgono attività omogenee, "riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di Autorità di sistema nonché alla governance, tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti";



**VISTO** il comma 5 del citato articolo 8 della legge n. 124 del 2015, che stabilisce la procedura per l'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1 del medesimo articolo;

**VISTO** il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale";

**VISTO** il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE";

**VISTO** il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42";

**VISTA** la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 20 gennaio 2016;

**ACQUISITO** il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

**ACQUISITO** il parere del Consiglio di Stato, espresso in data -----;

**ACQUISITO** il parere delle competenti Commissioni parlamentari;

**VISTA** la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del ----;

**SULLA PROPOSTA** del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti

**E m a n a**

il seguente decreto legislativo

**Art. 1**

*(Modifica all'articolo 1 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. All'articolo 1, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è inserito, in fine, il seguente periodo: "La presente legge disciplina, altresì, i compiti e le funzioni delle autorità di sistema portuale (AdSP), degli uffici territoriali portuali e dell'autorità marittima".



## Art. 2

*(Modifiche all'articolo 2 della legge 28 gennaio 1994, n. 84.)*

1. All'articolo 2, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono apportate le seguenti modifiche:
  - a) la rubrica è così sostituita: "Organizzazioni portuali, autorità di sistema portuale, uffici territoriali portuali e autorità marittime";
  - b) al comma 2, le parole: "autorità portuali" sono sostituite dalle seguenti: "autorità di sistema portuale";
  - c) dopo il comma 2, è inserito il seguente: "2-bis. Sono uffici territoriali portuali ai sensi della presente legge le strutture di cui all'articolo 6-bis."

## Art. 3

*(Modifiche all'articolo 4 della legge 28 gennaio 1994, n. 84.)*

1. All'articolo 4, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono apportate le seguenti modifiche:
  - a) al comma 1-bis le parole: "autorità portuale" sono sostituite dalle seguenti: "autorità di sistema portuale";
  - b) al comma 2 le parole "i Ministri dei trasporti e della navigazione e dei lavori pubblici" sono sostituite dalle seguenti: "il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti";
  - c) al comma 3, alla lettera a) dopo la parola: "commerciale" inserire le parole: "e logistica" e alla lettera c) dopo la parola: "passeggeri" inserire le parole: "e crocieristi";
  - d) al comma 4 le parole: "autorità portuali" sono sostituite dalle seguenti: "autorità di sistema portuale" e le parole: "dei trasporti e della navigazione" sono sostituite dalle seguenti: "delle infrastrutture e dei trasporti";
  - e) al comma 5 le parole: "dei trasporti e della navigazione" sono sostituite dalle seguenti: "delle infrastrutture e dei trasporti";
  - f) al comma 6 le parole: "autorità portuali" sono sostituite dalle seguenti: "autorità di sistema portuale" e le parole: "dei trasporti e della navigazione" sono sostituite dalle seguenti: "delle infrastrutture e dei trasporti".

## Art. 4

*(Modifiche all'articolo 5 della legge 28 gennaio 1994, n. 84.)*

1. All'articolo 5, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono apportate le seguenti modifiche:
  - a) la rubrica è sostituita dalla seguente: "(Programmazione e realizzazione delle opere portuali. Piano regolatore di sistema portuale e piano regolatore);



b) il comma 1, è sostituito dai seguenti: "1. Nei porti di cui all'articolo 6, comma 1, 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 delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale di sistema, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

1-bis. Nei porti di cui alla categoria II, classe III, con esclusione di quelli aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera 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 delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.";

c) il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. Le previsioni dei piani di cui ai commi 1 e 1-bis devono essere conformi agli strumenti urbanistici vigenti.";

d) il comma 3 è sostituito dai seguenti: "3. Nei porti di cui al comma 1 nei quali è istituita l'autorità di sistema portuale, il piano regolatore di sistema portuale è adottato dal comitato di gestione di cui all'articolo 9, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Tale piano è, quindi, inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole. Il piano, esaurita la procedura di cui al presente comma, è approvato dalla regione interessata, previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Qualora non si raggiunga l'intesa si applica la procedura di cui all'articolo 14-*quater* della legge 7 agosto 1990, n. 241.

3-bis. Nei porti di cui al comma 1-bis, nei quali non è istituita l'autorità di sistema portuale, il piano regolatore è adottato dall'autorità marittima, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Tale piano è, quindi, inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole. Il piano è quindi approvato dalla regione competente.

e) il comma 4 è sostituito dal seguente: "4. I piani di cui ai commi 1 e 1-bis sono sottoposti, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura di VIA / VAS. "

f) al comma 5, dopo le parole: "dei porti" sono inserite le seguenti: "di cui ai commi 1 e 1-bis" ed è, infine, aggiunto il seguente periodo: "Le varianti al Piano regolatore di Sistema Portuale seguono il medesimo procedimento previsto per l'adozione del Piano Regolatore di Sistema Portuale. Le modifiche che costituiscono adeguamenti tecnico-funzionale del Piano Regolatore di Sistema Portuale, che non alterano in modo sostanziale la struttura del Piano Regolatore in termini di obiettivi, scelte strategiche e caratterizzazione funzionale, sono adottate dal Comitato di gestione dell'AdSP, previo acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del Comune o dei Comuni interessati. Sulla proposta è, altresì, acquisito il parere dei Comitati tecnico - amministrativi dei competenti Provveditorati alle Opere Pubbliche o del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.";





g) dopo il comma 5, è inserito il seguente: " 5-bis. L'esecuzione delle opere nei porti da parte della Autorità di Sistema Portuale è autorizzata ai sensi della normativa vigente. Fatto salvo quanto previsto dalle norme vigenti in materia di autorizzazione di impianti e infrastrutture energetiche, nonché di opere ad essi connessi, l'esecuzione di opere nei porti da parte di privati è autorizzata, sotto tutti i profili rilevanti, in esito ad apposita conferenza di servizi convocata dalla autorità di sistema portuale o, laddove non istituita, dalla autorità marittima, ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, a cui sono chiamate tutte le Amministrazioni competenti".

h) al comma 8 le parole "autorità portuale" sono sostituite dalle seguenti: "autorità di sistema portuale" e le parole: "autorità portuali" sono sostituite dalle seguenti: "autorità di sistema portuale";

i) al comma 10 le parole: "dei trasporti e della navigazione" sono sostituite dalle seguenti: "delle infrastrutture e dei trasporti" e le parole: "autorità portuali" sono sostituite dalle seguenti: "autorità di sistema portuale";

l) al comma 11 le parole: "dei trasporti e della navigazione" sono sostituite dalle seguenti: "delle infrastrutture e dei trasporti".

2. I piani regolatori portuali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto restano in vigore fino all'adozione del piano regolatore di sistema portuale di cui all'articolo 5 della legge n. 84 del 1994, come modificato dal presente decreto. Gli eventuali adeguamenti tecnico funzionali di strutture già esistenti sono adottati dal Comitato di gestione dell'AdSP, previo acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del Comune o dei Comuni interessati. Sulla proposta è, altresì, acquisito il parere dei Comitati tecnico - amministrativi dei competenti Provveditorati alle Opere Pubbliche o del Consiglio Superiore dei lavori pubblici.

#### **Art. 5**

*(Modifiche all'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84.)*

1. L'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 è sostituito dal seguente:

"Art. 6.

*(Autorità di sistema portuali)*

1. Sono istituite quindici Autorità di Sistema Portuale:

- a) del Mare Ligure occidentale;
- b) del Mare Ligure orientale;
- c) del Mar Tirreno settentrionale;
- d) del Mar Tirreno centro-settentrionale;
- e) del Mar Tirreno centrale;



- f) del Mar Tirreno meridionale e dello Stretto;
- g) del Mare di Sardegna;
- h) del Mare di Sicilia occidentale;
- i) del Mare di Sicilia orientale;
- l) del Mare Adriatico meridionale;
- m) del Mare Ionio;
- n) del Mare Adriatico centrale
- o) del Mare Adriatico centro-settentrionale;
- p) del Mare Adriatico settentrionale;
- q) del Mare Adriatico orientale.

2. I porti rientranti nelle AdSP di cui al comma 1 sono indicati nell'allegato A, che costituisce parte integrante della presente legge. E' fatta salva la facoltà delle Regioni di richiedere l'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale ricadente nella propria competenza all'interno del sistema portuale di sistema.

3. Sede della AdSP è la sede del porto centrale, individuato nel Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013, ricadente nella stessa AdSP. In caso di due o più porti centrali ricadenti nella medesima AdSP il Ministro indica la sede della stessa. Il Ministro, su proposta motivata della regione o delle regioni il cui territorio è interessato dall'AdSP, ha facoltà di individuare in altra sede di soppressa Autorità Portuale aderente alla AdSP, la sede della stessa.

4. L'AdSP nel perseguimento degli obiettivi e delle finalità di cui all'articolo 1 svolge i seguenti compiti:

- a) indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo - anche mediante gli uffici territoriali portuali secondo quanto previsto all'articolo 6-bis, comma 1, lettera c), delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività concessorie di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali. All'autorità di sistema portuale sono altresì conferiti poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro ai sensi dell'articolo 24;
- b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;
- c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1, individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- d) coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale;



- e) amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione;
- f) promuove forme di raccordo con i sistemi logistici retroportuali e interportuali.

5. L'AdSP è ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. Trovano applicazione le disposizioni della legge 20 marzo 1975, n. 70 e del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in quanto compatibili con la disciplina recata dalla presente legge. Per il Presidente dell'AdSP e il segretario generale si applicano le disposizioni di cui agli articoli 8 e 10. Per il periodo di durata dell'incarico di Presidente dell'AdSP e di Segretario generale, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio.

6. Il personale dirigenziale e non dirigenziale delle istituite AdSP è assunto secondo procedure selettive in conformità all'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

7. L'AdSP è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 12. L'attività consultiva in materia legale e la rappresentanza e difesa della AdSP dinanzi a qualsiasi giurisdizione sono attribuite, nel rispetto della disciplina dell'ordinamento della professione forense, agli avvocati dell'Ufficio legale interno della stessa Autorità. Le AdSP possono comunque valersi del patrocinio dell'Avvocatura di Stato.

8. L'attività della AdSP è disciplinata dalla presente legge e dalle fonti in essa richiamate nonché dalle norme regolamentari emanate nell'esercizio della propria autonomia.

9. La gestione contabile e finanziaria di ciascuna AdSP è disciplinata da un regolamento proposto dal Presidente dell'AdSP, deliberato dal Comitato di gestione di cui all'articolo 9 e approvato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Si applicano altresì le disposizioni attuative dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91. Il conto consuntivo delle autorità di sistema portuale è allegato allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'esercizio successivo a quello di riferimento. Le AdSP assicurano il massimo livello di trasparenza sull'uso delle proprie risorse e sui risultati ottenuti, secondo le previsioni del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

10. Il rendiconto della gestione finanziaria dell'autorità di sistema portuale è soggetto al controllo della Corte dei conti.



**11.** L'esercizio delle attività di cui al comma 4, lettera b) e c) è affidato in concessione dall'AdSP mediante procedura di evidenza pubblica.

**12.** Le AdSP non possono svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse. Con le modalità e le procedure di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, l'AdSP può sempre disciplinare lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune e utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite, in collaborazione con Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche, ivi compresa l'assunzione di partecipazioni in iniziative pubbliche.

**13.** È fatta salva la disciplina vigente per i punti franchi compresi nella zona del porto franco di Trieste, nonché quella vigente per i punti franchi esistenti in altri ambiti portuali. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'AdSP territorialmente competente, con proprio decreto stabilisce l'organizzazione amministrativa per la gestione di detti punti.

**14.** All'interno delle circoscrizioni portuali, le AdSP amministrano, in via esclusiva, in forza di quanto previsto dalla presente legge e dal codice della navigazione, le aree e i beni del demanio marittimo, fatte salve le eventuali competenze regionali e la legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua Laguna. Per la gestione delle attività inerenti le funzioni sul demanio marittimo le AdSP si avvalgono del Sistema informativo del demanio marittimo ( S.I.D.).”

**15.** Decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, valutate le interazioni fra le piattaforme logistiche e i volumi di traffico, può essere ulteriormente ridotto il numero delle AdSP; sullo schema di regolamento è altresì acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Con la medesima procedura sono individuati i volumi di traffico minimo al venir meno dei quali le autorità di sistema portuale sono soppresse e le relative funzioni sono accorpate.

**16.** Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n.400, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, possono essere modificati i limiti territoriali di ciascuna delle istituite autorità di sistema portuale.”



2. I limiti territoriali delle AdSP individuati nell'allegato A che, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della citata legge n. 84 del 1994, come modificato dall'articolo 5 del presente decreto legislativo, costituisce parte integrante della legge n.84 del 1994, sono identificati negli ambiti portuali delle preesistenti Autorità portuali, sommati i limiti territoriali dei porti di rilevanza economica nazionale di cui all'articolo 4 della medesima legge n. 84 del 1994.

3. Fino all'approvazione del regolamento di contabilità di cui all'articolo 6, comma 9, della legge n. 84 del 1994, come modificato dal presente decreto, l'autorità di sistema portuale applica il regolamento di contabilità della soppressa autorità portuale dove ha sede la stessa autorità di sistema portuale. I bilanci delle sopresse autorità portuali che costituiscono l'autorità di sistema portuale sono mantenuti distinti fino alla chiusura dell'esercizio finanziario in corso all'entrata in vigore del presente decreto.

4. Le AdSP subentrano alle Autorità portuali cessate nella proprietà e nel possesso dei beni ed in tutti i rapporti in corso, ivi compresi quelli lavorativi.

#### **Art. 6**

*(Introduzione dell'articolo 6-bis alla legge 28 gennaio 1994, n. 84.)*

1. Dopo l'articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 è inserito il seguente:

#### **"Art. 6-bis**

*(Uffici territoriali portuali)*

1. Presso ciascun porto già sede di Autorità portuale, l' AdSP costituisce un proprio ufficio territoriale a cui è preposto il Segretario generale di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c) e 10 o da un suo delegato, scelto tra il personale di ruolo in servizio presso le AdSP o le sopresse Autorità, con qualifica dirigenziale, con i seguenti compiti:

- a) istruttori, ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'AdSP;
- b) di proposta, con riferimento a materie di rilievo locale in relazione alle quali la competenza appartiene all'AdSP;
- c) amministrativi propri e con potere deliberativo, con riferimento a materie di rilievo non strategico, al coordinamento delle operazioni in porto, al rilascio delle concessioni per periodi fino a durata di quattro anni anche determinando i rispettivi canoni, alle opere minori di manutenzione ordinaria in ambito di interventi ed edilizia portuale ;
- d) vigilanza e controllo sotto la direzione dell'AdSP."



#### Art. 7

*(Modifiche all'articolo 7 della legge 28 gennaio 1994, n. 84.)*

1. L'articolo 7 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 è sostituito dal seguente:

#### “Art 7

*(Organi dell'Autorità di sistema portuale)*

1. Sono organi dell'autorità di sistema portuale:

- a) Il Presidente;
- b) Il Comitato di gestione (CG);
- c) Il Segretario generale;
- d) Il Collegio dei revisori dei conti.

2. Gli emolumenti del Presidente, del Segretario generale, nonché i gettoni di presenza dei componenti del Comitato di gestione sono a carico del bilancio dell'AdSP e vengono determinati dal Comitato di gestione entro i limiti massimi stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. I componenti del Tavolo di partenariato della risorsa mare di cui all'articolo 11-bis, partecipano a titolo gratuito e non sono posti a carico del bilancio dell'AdSP eventuali rimborsi spese per la predetta partecipazione.

3. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono disposti la revoca del mandato del Presidente e lo scioglimento del Comitato di gestione qualora:

- a) decorso il termine di cui all'articolo 9, comma 3, lettera b), il piano operativo triennale non sia approvato nel successivo termine di trenta giorni;
- b) il conto consuntivo evidenzii un disavanzo;
- c) non siano approvati i bilanci entro il termine previsto dalla normativa vigente.

4. Con il decreto di cui al comma 3, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nomina altresì un commissario che esercita, per un periodo massimo di sei mesi, le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso. Nel caso di cui al comma 3, lettera b), il commissario deve comunque adottare entro sessanta giorni dalla nomina un piano di risanamento. A tal fine può imporre oneri aggiuntivi a carico delle merci sbarcate e imbarcate nel porto.”.

#### Art. 8

*(Modifiche all'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. L'articolo 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è sostituito dal seguente:

#### “Art. 8

*(Presidente dell'autorità di sistema portuale)*



1. Il Presidente è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti della regioni interessate. In caso di mancata intesa si applica la procedura di cui all'articolo 14-quater della legge 8 agosto, 1990, n. 241 del 1990. Il Presidente è scelto fra soggetti aventi comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale.

2. Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'AdSP, resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta. Al Presidente sono attribuiti tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, salvo quelli riservati agli altri organi dell'AdSP ai sensi della presente legge. Al Presidente spetta la gestione delle risorse finanziarie in attuazione del piano di cui all'articolo 9, comma 5, lettera b). Il Presidente è soggetto all'applicazione della disciplina dettata in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché sui limiti retributivi di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

3. Il Presidente:

- a) nomina e presiede il Comitato di gestione;
- b) propone la nomina del Segretario generale;
- c) sottopone al Comitato di gestione, per l'approvazione, il piano operativo triennale;
- d) sottopone al Comitato di gestione, per l'adozione, il piano regolatore di sistema portuale;
- e) sottopone al Comitato di gestione gli schemi di delibere riguardanti il bilancio preventivo e le relative variazioni, il conto consuntivo e il trattamento del segretario generale;
- f) dispone con propria delibera, sentito il Comitato di gestione, in merito alle concessioni di cui all'articolo 6, comma 11;
- g) provvede al coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 18, nonché al coordinamento e al controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali. In particolare, per il raccordo delle funzioni e la velocizzazione delle procedure, promuove iniziative di reciproco avvalimento fra organi-amministrativi operanti nei porti e nel sistema di riferimento, secondo criteri definiti con atti di intesa tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della salute e gli altri Ministeri di volta in volta competenti. Il presidente può altresì promuovere la stipula di protocolli d'intesa fra l'autorità e le altre amministrazioni operanti nei porti per la velocizzazione delle operazioni portuali e la semplificazione delle procedure;
- h) promuove programmi di investimento infrastrutturali che prevedano contributi dello Stato o di soggetti pubblici nazionali o comunitari;
- i) partecipa alle sedute del CIPE aventi ad oggetto decisioni strategiche per il sistema portuale di riferimento;
- l) promuove e partecipa alle conferenze di servizi per lo sviluppo del sistema portuale e sottoscrive gli accordi di programma;



- m) amministra le aree e i beni del demanio marittimo, ricadenti nella circoscrizione territoriale di competenza, sulla base delle disposizioni di legge in materia, esercitando, sentito il Comitato di gestione, le attribuzioni stabilite negli articoli da 36 a 55 e 68 del codice della navigazione e nelle relative norme di attuazione;
- n) esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all'AdSP dagli articoli 16 e 18 nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti, nonché delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3.
- o) promuove l'istituzione dell'associazione del lavoro portuale di cui all'articolo 17;
- p) assicura la navigabilità nell'ambito portuale e provvede al mantenimento ed approfondimento dei fondali, fermo restando quanto disposto dagli articoli 5 e 5-bis. Ai fini degli interventi di escavazione e manutenzione dei fondali può indire, assumendone la presidenza, una conferenza di servizi con le amministrazioni interessate da concludersi nel termine di sessanta giorni.
- q) può disporre dei poteri di ordinanza di cui all'articolo 6, comma 4, lettera a) sentito il Comitato di gestione;
- r) esercita i compiti di proposta in materia di delimitazione delle zone franche, sentite l'autorità marittima e le amministrazioni locali interessate;
- s) esercita ogni altra competenza che non sia attribuita dalla presente legge agli altri organi dell'AdSP;
- t) il presidente dell'autorità di sistema portuale inoltre, ai fini dell'esercizio della funzione di coordinamento, può convocare apposita conferenza di servizi con la partecipazione dei rappresentanti delle pubbliche amministrazioni e, se del caso, dei soggetti autorizzati, dei concessionari e dei titolari dei servizi interessati, al fine dell'esame e della risoluzione di questioni di interesse del porto.

4. Il Presidente riferisce annualmente sull'attività svolta con relazione al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da inviare entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

5. I presidenti, nominati ai sensi del comma 1, assumono tutti i compiti dei commissari di cui all'articolo 20, commi 1, 2 e 3.”.

#### **Art. 9**

*(Modifiche all'articolo 9 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. L'articolo 9 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è sostituito dal seguente:

#### **“Art. 9 (Comitato di gestione)**

1. Il Comitato di gestione è composto :
- a) dal Presidente dell'AdSP, che lo presiede e il cui voto prevale nel caso in cui





- l'organo sia composto o si trovi a deliberare in un numero pari di componenti;
- b) da un componente designato dalla regione o da ciascuna regione il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale ;
  - c) da un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane, ove presente, il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale
  - d) da un componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni ex sede di autorità portuale inclusi nell'AdSP, escluso i comuni capoluogo delle città metropolitane ;
  - e) da un rappresentante dell'autorità marittima, con diritto di voto nelle materie di competenza.

2. I componenti di cui al comma 1 durano in carica per un quadriennio, rinnovabile una sola volta, dalla data di insediamento del Comitato di gestione, ferma restando la decadenza degli stessi in caso di nomina di nuovo Presidente. Le loro designazioni devono pervenire al Presidente entro trenta giorni dalla richiesta avanzata dallo stesso, sessanta giorni prima della scadenza del mandato dei componenti. Ai componenti designati si applicano i requisiti di cui all'articolo 8, comma 1, previsti per il presidente dell'AdSP.

3. In attesa della costituzione della città metropolitana di Reggio Calabria, ai sensi dell'articolo 1, comma 18, della legge 7 aprile 2014, n. 56, il componente di cui al comma 1, lettera c), è designato dal sindaco del comune capoluogo.

4. Le funzioni di segretario del Comitato di gestione sono svolte dal Segretario generale.

5. Il Comitato di gestione:

- a) adotta il piano regolatore di sistema portuale;
- b) approva, entro novanta giorni dal suo insediamento, su proposta del Presidente, il piano operativo triennale, soggetto a revisione annuale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche;
- c) approva il bilancio di previsione, le note di variazione e il conto consuntivo;
- d) predispone, su proposta del Presidente, il regolamento di amministrazione e contabilità dell'AdSP, da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- e) approva la relazione annuale sull'attività dell'AdSP da inviare al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- f) esprime i pareri di cui all'articolo 8, comma 3, lettere f), m), n), e q);
- g) delibera, su proposta del presidente, in ordine alle autorizzazioni ed alle concessioni di cui agli articoli 6, comma 11, 16 e 18 di durata superiore a quattro anni, determinando l'ammontare dei relativi canoni, nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, ed all'articolo 18, commi 1 e 3;
- h) delibera in ordine agli accordi sostitutivi di cui all'articolo 18, comma 4;



- i) delibera, su proposta del Presidente, sentito il Segretario generale, la dotazione organica dell'AdSP;
- l) delibera il recepimento degli accordi contrattuali relativi al personale dell'AdSP;
- m) nomina il segretario generale su proposta del presidente dell'AdSP.

6. Il Comitato di gestione si riunisce di norma ogni due mesi e comunque, su convocazione del Presidente e ogni qualvolta lo richieda un terzo dei componenti; per la validità delle sedute è richiesta la presenza della metà più uno dei componenti. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei presenti, fatto salvo quanto previsto al comma 1, lettera a). Il Comitato adotta un regolamento per disciplinare lo svolgimento delle sue attività.”.

### Art. 10

*(Modifiche all'articolo 10 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. All'articolo 10 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono apportate le seguenti modifiche:
  - a) alla rubrica la parola: “Segretariato” è sostituita dalla seguente: “Segretario”;
  - b) il comma 1 è abrogato;
  - c) al comma 2, la parola: “portuale” è sostituita dalle seguenti: “di gestione”; la parola: “presidente,” è sostituita dalle seguenti: “presidente dell'AdSP, scelto” e, infine, sono aggiunte le seguenti parole: “nonché nelle materie amministrativo-contabili”;
  - d) al comma 3, al secondo periodo, le parole: “in qualsiasi momento” sono soppresse, dopo la parola: “proposta” è inserita la seguente: “motivata” e la parola: “portuale” è sostituita dalle seguenti: “di gestione”; e' aggiunto il seguente periodo: “Il Segretario generale è soggetto all'applicazione della disciplina dettata in materia di responsabilità dirigenziale, incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché sui limiti retributivi di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.”;
  - e) al comma 4:
    - 1) la lettera a) è soppressa;
    - 2) alle lettere b), le parole: “autorità portuale” sono sostituite con le seguenti: “autorità di sistema portuale e degli uffici territoriali portuali”;
  - f) al comma 4, lettera c), e), e g) la parola: “portuale” è sostituita dalle seguenti: “di gestione”;
  - g) al comma 4, lettera f), dopo la parola: “regolatore” sono inserite le seguenti: “di sistema”;
  - h) al comma 5, le parole: “organizzazioni portuali” sono sostituite dalle seguenti: “soppresse autorità portuali”;
  - i) al comma 6, le parole: “autorità portuali”, ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti “autorità di sistema portuali” e le parole: “dei trasporti e della navigazione” sono sostituite dalle seguenti: “delle infrastrutture e dei trasporti”.



2. Il Segretario generale sovrintende e coordina le attività degli Uffici territoriali portuali di cui all'articolo 6-bis della presente legge.”.

#### **Art. 11**

*(Modifiche all'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. L'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è sostituito dal seguente:

#### **“Art. 11**

*(Collegio dei revisori dei conti)*

1. Il Collegio dei revisori dei conti è composto da tre membri effettivi e due supplenti, nominati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, i quali devono essere iscritti al registro dei revisori legali, o tra persone in possesso di specifica professionalità. Il Presidente e un membro supplente sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze.
2. I membri del Collegio restano in carica quattro anni e possono essere riconfermati nell'incarico una sola volta. I compensi dei membri del Collegio dei revisori sono stabiliti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sono posti a carico del bilancio dell'AdSP. Ai membri del Collegio dei revisori si applica l'articolo 2399 del codice civile. I componenti del Collegio non possono partecipare, in qualsiasi forma, alle attività attinenti le competenze dell'AdSP o di altri organismi che svolgono compiti, in qualsiasi modo collegati alle attività dell'AdSP.
3. Il Collegio dei revisori dei conti provvede a tutti i compiti previsti dalla normativa vigente relativamente alla funzione di revisore dei conti. Esso, in particolare:
  - a) provvede al riscontro degli atti di gestione;
  - b) accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili ed effettua trimestralmente le verifiche di cassa;
  - c) redige le relazioni di propria competenza ed in particolare una relazione sul conto consuntivo;
  - d) riferisce periodicamente al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
  - e) assiste alle riunioni del Comitato di gestione di cui all'articolo 9 con almeno uno dei suoi membri.
4. Il Collegio può chiedere al Presidente dell'AdSP notizie sull'andamento e la gestione dell'AdSP ovvero su singole questioni, riferendo al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti eventuali irregolarità riscontrate.



5. Il Collegio dei revisori è convocato dal Presidente del Collegio, anche su richiesta dei componenti, ogni qualvolta lo ritenga necessario e comunque almeno una volta per trimestre. Le delibere sono assunte a maggioranza assoluta dei componenti. Sono considerati presenti anche i componenti che assistono a distanza purché con modalità di telecomunicazione che consentano l'identificazione, la partecipazione ininterrotta alla discussione e l'intervento in tempo reale degli argomenti. In tal caso la riunione del Collegio si considera tenuta nel luogo dove si trova il Presidente.”.

## **Art. 12**

*(Integrazioni alla legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. Dopo l'articolo 11 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono inseriti i seguenti:

### **“Art. 11 bis**

*(Tavolo di partenariato della risorsa mare)*

1. Presso ciascuna autorità di sistema portuale è istituito un Tavolo di partenariato della risorsa mare, composto dal Presidente dell'AdSP che la presiede, dal comandante del porto ovvero dei porti facenti parte del sistema portuale dall'AdSP, al quale partecipano tutte le associazioni datoriali e sindacali rappresentative delle categorie operanti in porto, e la cui funzione di confronto partenariale ascendente e discendente si svolge nel rispetto degli indirizzi generali contenuti nel Codice europeo di Condotta sul partenariato di cui al Regolamento delegato (UE) 7 gennaio 2014, n. 240/2014.

2. Il Tavolo ha funzioni consultive di partenariato economico sociale in ordine:

- a) all'adozione del piano regolatore di sistema portuale;
- b) all'adozione del piano operativo triennale;
- c) alla determinazione dei livelli dei servizi resi nell'ambito del sistema portuale dell'AdSP nonché alla tematica relativa all'organizzazione del lavoro in porto; in tal caso la composizione del tavolo è integrata dai rappresentanti dei lavoratori delle AdSP;
- d) al progetto di bilancio preventivo e consuntivo.

3. Laddove in una unica AdSP siano confluiti o confluiscono più porti centrali, di cui al Regolamento (UE) 11 dicembre 2013, n.1315/2013, già sedi di Autorità portuali, presso ognuno di questi è istituito il Tavolo del *Cluster Marittimo*, sulla base di proprio regolamento adottato dall'AdSP, di concerto con il Tavolo di partenariato della Risorsa Mare ed in coerenza con i principi del Codice europeo di Condotta Partenariale.



### **Art. 11-ter**

*(Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP)*

1. Presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è istituito il Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP, con il compito di coordinare e armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche che attengono i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo nonché le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale. Il tavolo è composto dai Presidenti delle AdSP ed è coordinato da un soggetto nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, avente comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale. Si applica la disciplina dettata in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, nonché sui limiti retributivi di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.". L'emolumento del Presidente, determinato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, è a carico dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito delle risorse di cui all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 238, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 relativa alla struttura tecnica di missione."
2. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono disciplinate le attività del Tavolo, di cui all'articolo 11-bis della legge n. 84 del 1994, come inserito dall'articolo 12 del presente decreto, sulla base degli indirizzi generali contenuti nel Codice europeo di condotta sul partenariato di cui al Regolamento delegato (UE) n.240/2014.

### **Art. 13**

*(Modifiche all'articolo 12 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. All'articolo 12 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 sono apportate le seguenti modificazioni:
- a) la rubrica è così sostituita: "Indirizzo e vigilanza sulle autorità di sistema portuali";
  - b) al comma 1 dopo la parola: "autorità" inserire le parole: "di sistema", dopo la parola: "sottoposta" inserire le parole: "all'indirizzo e", e le parole: "dei trasporti e della navigazione" sono sostituite dalle seguenti: "delle infrastrutture e dei trasporti";
  - c) al comma 2 la parola: "portuale" è sostituita dalle seguenti: "di gestione";



- d) al comma 3 le parole: “dei trasporti e della navigazione di concerto con il Ministro del tesoro” sono sostituite dalle seguenti: “delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze”.

#### **Art. 14**

*(Modifiche all’articolo 14 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. All’articolo 14 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 1 le parole: “dei trasporti e della navigazione” sono sostituite dalle seguenti: “delle infrastrutture e dei trasporti” e infine sono aggiunti i seguenti periodi: “L’autorità marittima provvede, anche in ambito portuale, alle attività di vigilanza, controllo e sicurezza ai sensi della normativa vigente. Nei porti di rilevanza economica regionale e interregionale, l’autorità marittima provvede, anche in ambito portuale, alle attività di vigilanza, controllo e sicurezza ai sensi della normativa vigente, nonché, sentita la regione o l’ente territoriale competente, al supporto funzionale per garantire l’ordinato svolgimento delle attività portuali.”;
- b) al comma 1-bis. Le parole: “dei trasporti e della navigazione” sono sostituite dalle seguenti: “delle infrastrutture e dei trasporti” e dopo le parole: “delle autorità” sono inserite le seguenti: “di sistema”;
- c) al comma 1-ter. Le parole: “autorità portuale” sono sostituite dalle seguenti: “autorità di sistema portuale” e le parole: “dei trasporti e della navigazione” sono sostituite dalle seguenti: “delle infrastrutture e dei trasporti”.

#### **Art. 15**

*(Abrogazione dell’articolo 15 della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. L’articolo 15 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, è abrogato.

#### **Art. 16**

*(Introduzione dell’articolo 15-bis alla legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. Dopo l’articolo 15 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 è inserito il seguente:

#### **“Art. 15-bis**

*(Sportello unico amministrativo)*

1. Presso la AdSP opera lo Sportello Unico Amministrativo (SUA) che, per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi che non riguardano le attività commerciali ed industriali in porto, svolge funzione unica di *front office* rispetto ai soggetti deputati ad operare in porto.”



2. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto le amministrazioni competenti adottano il regolamento attuativo dello Sportello unico amministrativo come introdotto dal comma 1 del presente articolo.

#### **Art. 17**

*(Modifiche all'articolo 18-bis della legge 28 gennaio 1994, n. 84)*

1. All'articolo 18-bis, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, sono apportate le seguenti modificazioni:
  - a) al comma 3, le parole: "Le autorità portuali" sono sostituite dalle seguenti: "Le autorità di sistema portuali";
  - b) al comma 5, le parole: "le autorità portuali" sono sostituite dalle seguenti: "le autorità di sistema portuali".

#### **Art. 18**

*(Sportello unico doganale e dei controlli)*

1. Allo sportello unico doganale di cui all'articolo 4, comma 57, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 sono attribuiti altresì la competenza nonché i controlli relativi a tutti gli adempimenti connessi all'entrata e uscita delle merci nel o dal territorio nazionale. Il coordinamento si applica, oltre che sui procedimenti derivanti dall'applicazione delle norme unionali già previsti dal predetto sportello unico doganale, anche su quelli disposti da altre Amministrazioni o organi dello Stato. I controlli, ad esclusione di quelli disposti dall'Autorità Giudiziaria e di quelli svolti dagli organi competenti per la sicurezza dello Stato, ivi comprese le forze di polizia, sono coordinati dall'ufficio doganale e si eseguono contemporaneamente e nello stesso luogo. Conseguentemente il predetto sportello unico doganale assume la denominazione di "Sportello unico doganale e dei controlli".
2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministeri interessati, sono individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 1, di cui l'Ufficio doganale può avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
3. Le amministrazioni che a qualsiasi titolo effettuano controlli sulle merci presentate in dogana concludono i rispettivi procedimenti di competenza entro il termine di un'ora per il controllo documentale e di cinque ore per il controllo fisico delle merci. I suddetti termini decorrono dal momento in cui le amministrazioni dispongono di tutti gli elementi informativi e sono soddisfatte le condizioni previste dalla normativa vigente per l'effettuazione dei controlli. Quando i controlli richiedono accertamenti di natura tecnica o prelevamento di campioni valgono i



termini di esecuzione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea o dai protocolli di settore. ”.

#### Art. 19

*(Semplificazioni formalità arrivo e partenza delle navi )*

1. Al fine di semplificare gli adempimenti amministrativi relativi alle navi assoggettate alla Direttiva 2010/65/UE circa l'obbligo di trasmettere i formulari IMO FAL riguardo le dichiarazioni delle provviste di bordo, degli effetti personali dell'equipaggio, dell'elenco dei passeggeri e delle merci pericolose a bordo, all'articolo 8 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, dopo il comma 15 è inserito il seguente: “15-bis. Le navi che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 196, recante attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale che operano tra porti situati nel territorio doganale dell'Unione europea, quando non provengono da un porto situato al di fuori del territorio dell'Unione o da una zona franca soggetta alle modalità di controllo di tipo I ai sensi della legislazione doganale, non vi fanno scalo né vi si recano, sono esentate dall'obbligo di trasmissione dei formulari IMO FAL numeri 3, 4 e 6. Le medesime navi che dichiarano nel formulario IMO FAL numero 1 di non trasportare merci pericolose sono esentate dalla presentazione del formulario IMO FAL numero 7.

#### Art. 20

*(Disposizioni transitorie e clausola di invarianza finanziaria)*

1. Gli organi delle sopresse Autorità portuali restano in carica sino all'insediamento dei nuovi organi delle AdSP, nominati ai sensi del presente decreto legislativo.

2. All'attuazione delle disposizioni del presente decreto legislativo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.





**ALLEGATO A**  
**(art. 5)**

- 1) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR LIGURE OCCIDENTALE**  
Porti di Genova, Savona e Vado Ligure
- 2) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR LIGURE ORIENTALE**  
Porti di La Spezia e Marina di Carrara
- 3) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO SETTENTRIONALE**  
Porti di Livorno, Piombino, Portoferraio e Rio Marina
- 4) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRO-SETTENTRIONALE**  
Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta
- 5) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO CENTRALE**  
Porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia
- 6) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR TIRRENO MERIDIONALE E DELLO STRETTO**  
Porti di Gioia Tauro, Crotona (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria
- 7) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE DI SARDEGNA**  
Porti di Cagliari, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale)
- 8) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE DI SICILIA OCCIDENTALE**  
Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani
- 9) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE DI SICILIA ORIENTALE**  
Porti di Augusta e Catania
- 10) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO MERIDIONALE**  
Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli
- 11) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MAR IONIO**  
Porto di Taranto
- 12) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO CENTRALE**  
Porto di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica) e Ortona
- 13) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO CENTRO-SETTENTRIONALE**  
Porto di Ravenna
- 14) **AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO SETTENTRIONALE**  
Porti di Venezia e Chioggia



15) AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE ADRIATICO ORIENTALE  
Porto di Trieste

