

La *governance* regionale dei porti italiani: la legge 84/1994 e le sue proposte di riforma

di Marco Bennici

Sommario

Premessa – 1. Una proposta di ricostruzione del sistema costituzionale delle fonti. Alcuni elementi di valutazione delle cd. riforma federale del nostro ordinamento. – 2. Lo stato dei lavori parlamentari di riforma della legislazione in materia portuale. – 3. Il Piano regolatore portuale: water front e integrazione porto-città nelle Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali. – 4. Competenze esclusive e ripartite: le problematiche relative all'unitarietà dell'ordinamento e alla materia della concorrenza. – 5. Spazi che la Costituzione riconosce al legislatore regionale di integrare e modificare la riforma dell'ordinamento portuale delineata dalla legge n. 84/1994. – 6. Porti di terza generazione. – 7. Conclusioni.

Premessa

Il dibattito in materia di riforma della normativa portuale è dall'inizio di questa legislatura (XIV) all'ordine del giorno dei lavori della VIII commissione (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato. La riforma del Tit. V della Cost. carica di nuovi valori e significati qualsiasi tipo di scelta che nei prossimi anni verrà fatta in materia di *governo del territorio*, dovendosi ancorare maggiormente tale tematica all'assetto delle competenze e dei poteri regionali. Attualmente il caposaldo della normativa portuale è rappresentato nel nostro paese dalla legge n. 84 del 1994.

Negli ultimi anni le disposizioni della legge 84/94 sono state al centro di numerose proposte di riforma. Le Regioni italiane stanno da tempo rivendicando un maggiore ruolo nel governo dei porti nazionali, soprattutto a seguito della riforma del Tit. V della Costituzione, che attribuisce alle Regioni maggiori poteri e nuovi strumenti nella *governance* del territorio locale.

1. *Una proposta di ricostruzione del sistema costituzionale delle fonti. Alcuni elementi di valutazione delle cd. riforma federale del nostro ordinamento*

Parlare di *governance* regionale dei porti italiani significa tentare, innanzitutto, una ricostruzione delle fonti in base a cui tale *governance* si rende possibile, lecita e necessaria. A questo proposito è bene fin da ora notare come il sistema delle fonti normative creato a seguito della riforma costituzionale del 2001, che ha ampiamente modificato il Tit. V della Cost., è caratterizzato da un elevatissimo grado di complessità ed è causa di così rilevanti incertezze interpretative che renderà necessaria più d'una pronuncia della Corte costituzionale prima di poter essere chiaramente delineato. In breve l'art. 117 individua come materie di legislazione concorrente quelle riguardanti *i porti e gli aeroporti civili*, nonché le *grandi reti di trasporto e di navigazione*, mentre la materia della *navigazione* non risulta tra quelle che rientrano nella potestà esclusiva dello Stato. A questo punto viene da chiedersi se si possa continuare nella riforma del mercato portuale, aeroportuale e delle reti di trasporto e di navigazione, con leggi e regolamenti statali, sia pure emanati sentite le Regioni nel rispetto del principio di leale collaborazione, sussidiarietà e integrazione. Certo è che a fronte di un rafforzamento del ruolo attribuito dalla Costituzione alle autonomie locali nella materia dei "porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni" stanno le altre norme costituzionali, anche esse vigenti ed effettive, che per assicurare il governo dell'economia e la tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, invece, spingono in direzione centralista. Queste due tendenze contrapposte nel tempo troveranno un loro equilibrio, che, ad oggi, sembrerebbe dover portare ad un ampliamento del ruolo delle autonomie locali e ad un parallelo restringimento di quello delle amministrazioni statali. Ad un tempo non deve trascurarsi che tale processo avverrebbe nel quadro della normativa dell'Unione europea che condiziona nell'insieme l'intero regime delle normative nazionali, sia statali che regionali e locali. Ma la normativa comunitaria non inci-

de sull'assetto istituzionale dei *porti* e quindi sulla natura delle autorità competenti a occuparsi della materia portuale ai sensi del diritto nazionale. Neppure incide sul regime della proprietà dei porti in applicazione dell'attuale articolo 295 del trattato. Si confronti espressamente quanto scritto nella "proposta di direttiva del Parlamento europeo al Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali" del 13 febbraio 2001 (COM (2001) 35 definitivo) ⁽¹⁾. La ricostruzione del sistema costituzionale delle fonti investe naturalmente tutti i possibili ambiti normativi, ma può essere utile indagarne l'applicazione negli ambiti di competenza o materie che più da vicino intercettano la disciplina delle attività portuali.

La prima categoria, e la maggiore, a cui prestare attenzione è quella del *governo del territorio*. Con il nuovo testo costituzionale si porta a compimento l'evoluzione di questa fondamentale categoria costituzionale. Al termine, ancora etimologicamente legato alla città, di *urbanistica* si sostituisce quello ampio e onnicomprensivo di *governo del territorio*, in un rapido avvicendamento tra queste due categorie costituzionali ancora tutto da metabolizzare. Alla ricerca dell'esatta linea di confine tra le varie competenze si sostituisce, nell'interpretazione qui proposta, una tendenziale integrazione tra le competenze dello Stato e delle Regioni. In quest'ottica assume particolare importanza il rapporto tra territorio e infrastrutture. Che il governo del territorio non possa lasciar fuori le *infrastrutture* costituisce un postulato che non dovrebbe richiedere dimostrazione. Dunque sotto il profilo logico e funzionale non può neppure porsi un problema di rapporti tra la materia del governo del territorio e le infrastrutture, dal momento che queste appartengono alla prima in via diretta e immediata. Il problema si pone perché il nuovo testo dell'art. 117 Cost. è sull'argomento particolarmente infelice, avendo preveduto alcune infrastrutture come materie a sé stanti (in particolare: "porti e aeroporti civili" o "grandi reti di trasporto", nonché per certi aspetti "produzione, trasporto e di-

(1) G. DE' VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della costituzione*, in *Dir. amm.*, 2001, n. 4, p. 593 ss.

istribuzione nazionale dell'energia"), così dando adito a ogni possibile ipotesi: che ciascuna categoria di opera pubblica sia a sua volta una materia (la quale, non essendo in alcun modo menzionata, spetterebbe allora alla competenza esclusiva della Regione) o che viceversa, attesa la natura strumentale di ogni infrastruttura, essa rientri nella materia rispetto alla quale volta a volta assume un ruolo servente ⁽²⁾.

Infine occorre fare un accenno all'ultima categoria costituzionalmente tutelata che la disciplina normativa dei porti verrebbe ad intercettare nel suo dispiegarsi. La *tutela dell'ambiente* secondo il II c. del nuovo art. 117 della Cost. rientra tra le materie di potestà esclusiva dello Stato ⁽³⁾. La tutela dell'ambiente richiama anche un altro principio oltre a quello ora enucleato. Si tratta del *principio dell'azione preventiva*. In base a tale principio la migliore azione a tutela dell'ambiente è certamente quella che cerca di evitare la creazione di inquinamenti o danni agli equilibri ecologici, piuttosto che quella che cerca di eliminare o riparare successivamente gli effetti dannosi. Questo significa che l'intervento del diritto deve tendere a preservare la stabilità ecosistemica piuttosto che ripristinare gli equilibri già compromessi.

Dalla lettura incrociata di questi due principi si ricava facilmente una competenza normativa per le Regioni in materia di tutela ambientale a normare *in melius* tutte le questioni che sull'ambiente possono avere una diretta incidenza ⁽⁴⁾.

(2) Per un trattazione più diffusa sull'argomento cfr. P. STELLA RICHTER, *La nozione di "Governo del territorio" dopo la riforma dell'art. 117 Cost.*, in *Giustizia civile*, 2003, n. 4, p. 107 ss.

(3) Alcuni indirizzi giurisprudenziali, affermatasi tanto da noi quanto in altri ordinamenti comunitari, consentono di fare alcune puntualizzazioni importanti. La Corte costituzionale ha più volte avuto modo di affermare che i sistemi di governo regionali possono ben adottare misure di tutela dell'ambiente più rigorose di quelle predisposte a livello centrale. A fronte della scarsità delle pronunce al riguardo si registra però una perentorietà delle stesse che non lascia dubbi sulla consapevolezza che il giudice costituzionale ha del fatto che il principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore costituisca uno dei cardini fondamentali del sistema di governo dell'ambiente.

(4) M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

2. *Lo stato dei lavori parlamentari di riforma della legislazione in materia portuale*

Da tempo il nostro Parlamento, almeno dall'inizio di questa legislatura (XIV), ha intrapreso l'iter necessario per arrivare ad una modifica della legge 84/94 istitutiva delle Autorità portuali.

Una serie di disegni di legge si sono susseguiti al Senato a questo scopo. Alcuni miranti alla modifica solo di alcune parti del testo, altri proponendo, invece, un intervento complessivo sul testo della legge. Anche alla Camera sono stati proposti alcuni disegni di legge in argomento.

Al Senato i lavori sui progetti di legge presentati in materia di legislazione portuale sono stati portati avanti discutendoli congiuntamente. Nella seduta del 5 maggio 2004 si è provveduto alla costituzione di un *comitato ristretto* per l'esame degli stessi. All'interno del comitato ristretto il *sen. Grillo* ha predisposto un testo unificato di disegno di legge che tiene conto delle proposte avanzate in tutti i disegni di legge singolarmente presentati. Avendo raccolto il favore del comitato ristretto sul testo unificato, alla seduta del 18 novembre 2004 il nuovo testo è stato presentato e offerto all'esame delle commissioni in sede referente.

Del nuovo testo possono essere sottolineate in particolare le seguenti novità.

La formulazione prospettata per il nuovo art. 4 snellirebbe il sistema di classificazione dei porti riducendo a due le categorie in cui gli scali marittimi possono essere distinti ⁽⁵⁾. Si avrebbe-

(5) Il I c. dell'art. 4 della legge 84/94 verrebbe così modificato: "1. I porti marittimi aventi funzioni economiche si dividono in: a) porti di competenza dello Stato, aventi rilevanza internazionale, costituenti nodi delle grandi reti di trasporto e di navigazione europei e transeuropei, come individuati nel Piano generale dei trasporti e della logistica; b) porti di competenza delle Regioni, aventi rilevanza regionale e interregionale, per i quali le Regioni dove essi hanno sede esercitano, in materia di infrastrutturazione e di pianificazione portuale, di amministrazione delle aree demaniali marittime e di regolazione delle operazioni e dei servizi portuali, esclusi i servizi tecnico-nautici, la funzione legislativa e quella regolamentare, nel rispetto dei principi generali contenuti nella presente legge con particolare riferimento: 1) all'attribuzione ad una autorità pubblica dei compiti di cui all'articolo 6, comma 1, della presente legge; 2) all'esercizio esclusivamente da parte di soggetti privati delle attività

ro infatti porti di competenza dello Stato, aventi rilevanza internazionale, e porti di competenza delle Regioni, aventi rilevanza regionale e interregionale, su cui le Regioni esercitano la funzione legislativa e quella regolamentare.

Vistose le modifiche all'art. 5 della legge ⁽⁶⁾. Da rilevare che già nell'attuale formulazione di questo articolo è assai scarno il ruolo riconosciuto alle Regioni in sede di pianificazione portuale. L'articolo vigente prevede che nei porti in cui è istituita l'Autorità Portuale il piano regolatore del porto sia adottato dal comitato portuale, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Il piano è quindi inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro 45 giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente questo termine il parere si intende reso in senso favorevole. Esaurita questa fase il piano è sottoposto a valutazione di impatto ambientale. Successivamente alla VIA il piano è approvato dalla Regione ⁽⁷⁾.

d'impresa e commerciali; 3) all'osservanza delle norme sulla tutela dell'ambiente e sulla salvaguardia della salute sul luogo di lavoro; 4) al rispetto del principio della libera concorrenza. Le Regioni possono, la dove esistenti, affidare i compiti di cui al numero 1) alle Aziende speciali delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura operanti ai sensi dell'articolo 14 della presente legge".

(6) Il III, IV e V comma dell'art. 5 sarebbero così sostituiti: III) "Il piano regolatore di ciascun porto rientrante nella circoscrizione territoriale di un'autorità portuale è adottato dal comitato portuale, previa intesa con il comune o i comuni interessati. L'intesa s'intende raggiunta qualora il comune o i comuni interessati non comunichino all'autorità portuale un motivato diniego entro novanta giorni dalla ricezione della richiesta. Ai fini dell'adozione da parte del comitato, il piano è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione per l'impatto ambientale ed è inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici"; IV) "Qualora non si raggiunga l'intesa ai sensi del comma 3, la Regione convoca, su proposta dell'autorità portuale, entro quindici giorni dalla ricezione della richiesta, una conferenza di servizi ai sensi degli articoli: 14, 14 bis e 14 ter della legge n. 241 del 1990. La conferenza, entro novanta giorni, assume a maggioranza le determinazioni in ordine al piano regolatore portuale"; V) "Entro quarantacinque giorni dall'adozione del piano regolatore da parte del comitato, la Regione emana il provvedimento di approvazione del piano regolatore portuale; decorso inutilmente tale termine il piano s'intende comunque approvato".

(7) In questa formulazione sono stati ritagliati due momenti di intervento delle Regione nella formulazione del piano regolatore portuale. Nella valutazione di impatto ambientale la Regione, come accennato, è sentita ai fini della definizione del decreto di compatibilità che dovrà essere emesso dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio. È questo in realtà l'unico momento in cui la Regione ha reali possibilità di intervenire nella pianificazione portuale. È, comunque, da rilevare che le osservazio-

Con la nuova formulazione dell'art. 5 cambiano un po' le carte in tavola.

Resta ferma la necessità di trovare un'intesa tra comitato portuale e comuni interessati. L'intesa, però, si intende raggiunta qualora i comuni interessati non comunichino all'autorità portuale un motivato diniego entro novanta giorni dalla ricezione della richiesta. Il piano è poi sottoposto alla valutazione di impatto ambientale e inviato, per il parere, al Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Qualora non si raggiunga l'intesa tra comitato portuale e comuni interessati, la Regione convoca, su proposta dell'Autorità portuale, una conferenza di servizi, che nel termine di novanta giorni dovrà assumere a maggioranza le determinazioni in ordine al piano regolatore portuale.

Entro quarantacinque giorni dall'adozione del piano regolatore portuale da parte del comitato, la Regione emana il provvedimento di approvazione del piano regolatore; decorso inutilmente tale termine il piano si intende comunque approvato.

Da notare che nella sua nuova formulazione, l'art. 5 sembrerebbe togliere importanza all'intervento sia dei comuni che della Regione. Ai comuni è fissato il termine di novanta giorni per comunicare il diniego nei confronti del piano predisposto dal comitato portuale. In sostanza non ci si siede ad un tavolo per pianificare, ci si siede ad un tavolo solo per esprimere un diniego.

ni che a questo punto potranno essere avanzate saranno esclusivamente osservazioni di carattere tecnico e non politico. È vero che si parla di approvazione da parte della Regione successivamente alla VIA, ma è opportuno far notare che di fatto la Regione non ha un potere di veto nei confronti del piano regolatore che è chiamata ad approvare. Presso la Regione Toscana recentemente si è sviluppata in proposito una prassi interessante. Sia per il piano regolatore del porto di Massa Carrara che per quello di Livorno si è scelto di convocare una conferenza di servizi, a cui partecipa anche la Regione, all'interno della quale affrontare le problematiche tecniche relative alla formulazione del piano regolatore portuale. In questa maniera tutte le questioni attinenti la pianificazione dei porti vengono affrontate in fase prodromica, consentendo agli enti territoriali coinvolti di formulare proposte e osservazioni nel momento stesso della redazione del piano. Chiaramente alla Regione sarà richiesta coerenza nella formulazione di proposte e osservazioni: saranno i suoi stessi uffici, infatti, a pronunciarsi successivamente in sede di valutazione di impatto ambientale del piano proposto.

Stesso procedimento nei confronti della Regione, che non “approva” più il piano, ma lo “adotta”. Terminologicamente sembrerebbe celarsi dietro questa espressione verbale l'intenzione di sminuire il ruolo delle Regione nella pianificazione portuale. Già la vigente formulazione dell'art. 5 lascia aperta la strada ad una serie di dubbi, soprattutto attinenti a quale sia l'effettivo potere della Regione di opporsi al piano regolatore adottato dal comitato portuale. Con questa nuova formulazione le Regione si limiterebbe a mettere un “timbro” sul piano regolatore presentatole per l'adozione. Restano fermi i poteri che la Regione potrà esercitare in sede di valutazione del decreto di compatibilità, ma resta altresì fermo quanto si è fatto precedentemente notare: tale valutazione di compatibilità ambientale è uno strumento di valutazione tecnica e non politica dei provvedimenti ad essa sottoposti.

Sostanzialmente le modifiche che si vorrebbero apportare alla legge 84/94 con questo testo unificato predisposto dal comitato ristretto presieduto dal sen. Grillo non “strapperebbero” niente a favore delle Regioni, rischiando, addirittura, di ridurne il ruolo in materia di portualità⁽⁸⁾.

Resta esclusa quindi dai fini della riforma qualsiasi considerazione relativa alla necessità di una maggiore partecipazione degli enti locali, *in primis* delle Regioni, nella gestione dei porti presenti sul territorio.

(8) Ciò è evidente ad una semplice lettura della relazione introduttiva del d.d.l. 2757 presentato dallo stesso sen. Grillo. Ivi si afferma che: “la legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni, che ha riformato l'assetto portuale italiano e prodotto buoni risultati per l'intera portualità, pur conservando tuttora la validità del proprio impianto, richiede un aggiornamento inteso a rendere più efficiente l'apparato normativo che presiede allo svolgimento delle attività portuali. Pertanto, col presente disegno di legge si intende sostanzialmente perseguire: *a*) uno snellimento delle procedure di pianificazione e realizzazione delle infrastrutture portuali; *b*) il consolidamento della soggettività istituzionale e dell'autonomia delle autorità portuali, nonché la realizzazione di un'effettiva autonomia finanziaria delle stesse; *c*) un alleggerimento della composizione di organi dell'autorità portuale; *d*) una efficace ripartizione delle competenze tra autorità portuale e autorità marittima”.

3. *Il Piano regolatore portuale: water front e integrazione porto-città nelle Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali*

La legge n. 84/1994 ha dato ai piani regolatori dei porti una nuova prospettiva: questi non si pongono più come semplici programmi di opere marittime e infrastrutturali, ma vanno intesi come articolati e complessi processi di pianificazione e gestione del territorio entro il quale le infrastrutture portuali sono collocate.

Il porto è l'interfaccia di due sistemi gestionali complessi che hanno nel mare e nella terraferma la loro base e la loro ragion d'essere. Diverse, ovviamente, sono le problematiche che questi due sistemi presentano agli organi di governo del territorio.

In un contesto come questo l'area portuale è sempre più un anello di una catena trasportistica continua, rispetto ad un passato in cui il porto era anche emporio oltre che sosta per lo scarico e il carico delle merci. La competizione non avviene soltanto tra i singoli porti, ma con loro entra in gioco l'intero territorio che li circonda, con il suo potenziale intermodale e di servizio.

In questa prospettiva i porti tendono ad adeguarsi fisicamente alle nuove esigenze del ciclo trasportistico. Da qui la necessità di disporre di spazi flessibili, da riorganizzare rapidamente.

Questa *diversa velocità di trasformazione delle aree portuali rispetto a quelle urbane* è uno dei fattori che oggi fa sì che il porto si ponga come sistema chiuso e separato dalla città.

L'altro fattore che muove in questa direzione è costituito dalla progressiva incompatibilità di molte attività portuali rispetto a quelle urbane. Il considerare il porto come macchina autonoma, senza interferenze con l'esterno, come infrastruttura settoriale e specialistica, rappresenta ancora l'orientamento prevalente nella pianificazione portuale, che vede il territorio e la città circostanti come semplici spazi di attraversamento per le necessarie connessioni con gli altri nodi trasportistici.

Recentemente, però, le amministrazioni municipali e locali,

anche in concomitanza con i processi di dismissione e di sottoutilizzazione delle aree portuali più a ridosso della città, hanno riscoperto gli antichi legami tra il territorio urbano e il porto, promuovendo una pluralità di iniziative tese al recupero del fronte a mare. Molti piani regolatori generali, molti piani particolareggiati e in ultimo alcuni PRUSST (Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio) si sono mossi in questa direzione, avviando talvolta con le Autorità portuali azioni concertate ma spesso ponendo nuovi vincoli e limitazioni alle esigenze funzionali del porto.

Tendenza smaccatamente europea, dove il porto, come precedentemente accennato è inserito pienamente nel contesto urbano, non solo a livello urbanistico, ma anche a livello gestionale, anche nel nostro paese sembra che si stia piano piano affermando questa tendenza a fare del porto un nuovo polmone per le città che su di esso di affacciano. Il porto è un nodo complesso, articolato al suo interno in zone funzionali, è connesso, a sua volta, con altri nodi: con la città stessa, con i nodi trasportistici distribuiti sul territorio e con le aree produttive. È *parte di una rete infrastrutturale di dimensione territoriale* che interagisce in modi specifici con le diverse realtà locali.

L'intersezione, l'incontro, il grado d'integrazione con le reti insediative, ambientali e produttive, caratterizzano l'identità e l'efficienza del porto; si costituisce, così, una rete che per la sua dimensione sovraregionale apre il porto al mondo e al circuito della globalizzazione; nello stesso tempo, il suo rapporto con la rete insediativa gli restituisce il radicamento con il luogo. In questo modo tra città e porto si stabilisce un nuovo dialogo, in cui alcune aree possono restituire alle urbanizzazioni contemporanee nuove centralità e nuovi ambiti progettuali per il loro riordino funzionale e qualitativo.

È compito della pianificazione ricomporre il senso e l'efficacia della rete, connettendo e nello stesso tempo distinguendo, integrando, ma anche esaltando le singole identità.

Per far fronte a tutte queste problematiche nel giugno 2004 il Ministro per le infrastrutture e i trasporti Lunari ha diffuso un documento intitolato "Linee guida per la redazione dei piani re-

golatori portuali (art. 5 legge n. 84/1994)”. Vi vengono enunciate dei suggerimenti che le Autorità portuali, e comunque tutte le altre realtà istituzionali coinvolte nella pianificazione portuale, dovranno tenere presenti nella predisposizione dei piani regolatori portuali.

Secondo queste Linee guida il piano regolatore portuale deve partire da una approfondita conoscenza delle diverse parti funzionali del porto e dalle loro prospettive di trasformazione nel breve e medio periodo. Ogni parte è connessa in modo diverso con il territorio, ha differenti livelli di autonomia e di compatibilità con le attività urbane, una diversa domanda di flessibilità e di trasformazione, un diverso modo di interagire con l'identità e la vita della città.

Ci sono aree portuali che non solo esigono autonomia, ma che, per struttura e scelte progettuali, non hanno relazioni dirette con la funzionalità e la morfologia urbana. Diventa allora particolarmente importante individuare una serie di “*innesti*” che consentano un facile interscambio tra porto e città e diventa ancora più importante indagare gli spazi infrastrutturali che connettano il porto agli altri nodi trasportistici. Gli spazi tra il porto e il casello autostradale, l'interporto, le zone industriali, gli scali ferroviari non sono occupati solo da infrastrutture di collegamento; al loro intorno si sviluppano una pluralità di interazioni con i sistemi insediativi, produttivi e ambientali locali. L'infrastruttura di connessione non è, in genere, ad esclusivo uso del porto, ma ospita flussi di traffico urbano e regionale. Questi assi di connessione vanno analizzati, selezionati, riqualificati, riorganizzati in funzione dell'efficienza portuale, ma anche della qualità urbana e ambientale dell'attraversamento. Secondo questa prospettiva il piano regolatore portuale da un lato si articola maggiormente, dall'altro si semplifica.

Si propone che esso assuma il carattere di un *piano di tipo strutturale* (in analogia con alcune leggi regionali) che definisca strategicamente le diverse parti funzionali del porto, individuando il suo ambito più autonomo e specialistico, le aree di interazione con le attività urbane, le direttrici di connessione con

la città e il territorio ⁽⁹⁾.

Come abbiamo già fatto notare poco sopra, nella formulazione del piano regolatore portuale le Regioni hanno limitatissime possibilità di intervenire nel processo di pianificazione. Fanno sì parte del *Comitato portuale*, ma nella collegialità di questo organo la loro presenza e la loro “capacità contrattuale” rischia di essere costantemente “annacquata” e notevolmente sminuita. L’intervento esercitato in sede di *valutazione di impatto ambientale* è sostanzialmente residuale. Solo in limine la Regione viene sentita sul Decreto di Compatibilità sviluppato a livello di Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ancora più marginale è l’intervento della Regione relativamente al *procedimento di approvazione del piano regolatore portuale*.

Da notare che nelle Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali viene fatto notare che “la latitanza della pianificazione urbanistica nei confronti dei porti va probabilmente rintracciata nella radicata frattura tra le politiche infrastrutturali e quelle più propriamente urbane e territoriali. Se si tiene conto che l’iter procedurale dei piani regolatori portuali si conclude con l’approvazione regionale e che con il decentramento amministrativo le competenze su un gran numero dei porti saranno trasferite alle Regioni, risulta chiaro che è anche nell’ambito della legislazione urbanistica regionale che si dovrà intervenire. Le varie leggi regionali entrano in merito, a volte in modo ana-

(9) Si individueranno, pertanto, nell’ambito portuale: *a*) un sotto-ambito portuale in senso stretto (il porto operativo, tecnico, l’area più funzionale all’economia e all’efficienza delle attività portuali), che comprende le interconnessioni infrastrutturali, viarie e ferroviarie, di collegamento con l’entroterra contenute nell’ambito portuale (v. art. 5 comma 1 della legge n. 84/1994); *b*) un sotto-ambito di interazione città-porto (dove collocare altre attrezzature portuali ma anche propriamente urbane legate ai servizi, al commercio, alla cultura, alla direzionalità), che comprende gli innesti e gli affacci urbani, rivolti a collegare il tessuto della città con le aree portuali più permeabili e più compatibili con i flussi e le attività urbane. I due strumenti suggeriti dalle linee guida per stringere alleanze, sia con le realtà del porto operativo, che con i comuni in cui è situato il porto, sono: *a*) un accordo quadro con lo Stato e con gli enti di gestione delle reti infrastrutturali per definire preventivamente la localizzazione, il finanziamento e la programmazione delle opere infrastrutturali di collegamento necessarie al funzionamento e allo sviluppo delle attività portuali; *b*) un’intesa con il comune obbligatoria e preventiva all’adozione del piano regolatore portuale, che rappresenti un vero e proprio punto nodale del procedimento.

litico, sull'articolazione, i contenuti e gli elementi del piano regolatore comunale; nessuna legge tuttavia esamina la specificità dei piani urbanistici delle città portuali" (10). Questo documento riconosce sostanzialmente alle Regioni un ruolo sostanzialmente nuovo nella pianificazione portuale. Le chiama in causa, senza che paradossalmente le stesse Regioni se ne rendano conto (11).

Una serie di proposte in materia di pianificazione portuale sono state avanzate in un progetto di modifica della legge 84/1994 concordemente formulato dalle Regioni italiane. Nel documento di modifica si propone l'adozione da parte di ciascuna Regione di un *Master Plan regionale del sistema portuale marittimo nazionale*, finalizzato alla definizione delle scelte strategiche sotto i profili trasportistici, logistici ed infrastrutturali, da assumersi, anche in assenza del Piano Territoriale Regionale e del Piano Regionale dei Trasporti, come indirizzo per la predisposizione dei Piani Regolatori Portuali (art. 4bis) (12).

L'art. 4ter della proposta di modifica avanzata dalle Regioni prevede che:

1. "La Regione, al fine di predisporre una prima ipotesi di Master Plan del proprio sistema portuale marittimo, invita le autorità portuali ad elaborare, sulla base delle indicazioni all'uopo fornite dalla Regione stessa, adeguate proposte.

2. La Regione, acquisite su tale ipotesi progettuale, in apposita Conferenza, le proposte e le valutazioni delle autonomie locali sul cui territorio incide il sistema portuale marittimo, adotta il proprio Master Plan, dandone adeguata pubblicità.

3. Nel caso di mancata proposta di Master Plan da parte del-

(10) Cfr. Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali (art. 5 legge 84/1994), p. 13.

(11) Esemplicativa di questa tendenza è la recente legge regionale della Toscana in materia di "governo del territorio" (l.r. 3 gennaio 2005, n. 1). Nel suo complesso articolato non viene assolutamente presa in considerazione l'opportunità di dettare una disciplina specifica per quanto riguarda la pianificazione dei contesti urbani in cui trovano spazio scali portuali, né tanto meno ad un'opportunità del genere si fa riferimento anche solo di rimando.

(12) Il documento sarà sviluppato secondo alcune linee guida individuate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni

le autorità portuali nel termine assegnato, la Regione attiva i poteri sostitutivi e predispone essa la proposta.

4. La proposta di Master Plan è trasmessa al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti corredata dalle valutazioni regionali in merito alle osservazioni pervenute.

5. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti approva il Master Plan nei successivi due mesi, sentita la Conferenza unificata”.

Infine per garantire un efficace coordinamento con le politiche di sviluppo degli altri sistemi portuali l'art. 4 *quinques* prevede che: “ciascuna Regione definisce con le Regioni confinanti, a seguito dell'approvazione del Master Plan, appositi accordi in merito agli aspetti logistici relativi al proprio sistema portuale”⁽¹³⁾.

In materia di *piano regolatore portuale* nel documento presentato dalle Regioni si propone:

1. “Nei porti appartenenti ai sistemi portuali marittimi nazionali, l'assetto complessivo del porto, sotto i profili trasportistici (merci e passeggeri), di movimentazione e manipolazione delle merci, infrastrutturali (ferroviari e autostradali) nonché logistici (piattaforme, interporti, aree produttive, ecc.), ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica, è definito dal Piano Regolatore Portuale, che individua altresì le caratteristiche volumetriche, dimensionali e funzionali nonché la destinazione delle aree interessate, in tutto l'ambito territoriale individuato.

2. Sulla base delle scelte strategiche del Master Plan il Piano Regolatore è adottato dal Comitato portuale, anche in variante agli strumenti urbanistici dei Comuni, dopo aver acquisi-

(13) La proposta di Master Plan regionale del sistema portuale marittimo nazionale avanzata può così schematizzarsi: *a*) è un documento sviluppato d'intesa tra Ministero per le infrastrutture e i trasporti e la Conferenza Stato-Regioni, che, quindi, garantisce un maggiore coordinamento tra le esigenze di carattere nazionale e quelle di carattere regionale globalmente intese; *b*) è uno strumento di indirizzo delle scelte strategiche di tipo trasportistico, logistico ed infrastrutturale, da effettuarsi con i piani regolatori portuali; *c*) è uno strumento di raccordo con gli altri sistemi logistici regionali.

to in apposita Conferenza il parere dei Comuni interessati per le parti non demaniali comprese nell'ambito territoriale individuato.

3. Il piano regolatore portuale, è approvato dalla Regione, a seguito della conclusione della procedura per la valutazione dell'impatto ambientale regionale, ai sensi della normativa vigente in materia”.

Sostanzialmente cambiano completamente le coordinate rispetto all'attuale sistema di approvazione dei piani regolatori portuali. Il piano sarebbe adottato dal comitato portuale a seguito di conferenza con i comuni interessati. L'approvazione dello stesso spetterebbe poi alla Regione, che sul medesimo condurrebbe anche la valutazione di impatto ambientale.

Da notare che le linee di indirizzo per i singoli piani regolatori portuali sarebbero date dai Master plan regionali sul sistema portuale marittimo nazionale, garantendosi così un efficace coordinamento tra le esigenze del territorio regionale e quelle della portualità nazionale.

Verrebbe abrogato il comma 2 dell'art. 5 laddove si prevede che: “Le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti”. Una scelta del genere costituisce una chiara indicazione dell'inversione di polarità che si vorrebbe porre in atto a favore dei porti e delle loro esigenze di pianificazione. Il nuovo art. 5 consentirebbe al comitato portuale di adottare anche un piano regolatore che contenga delle varianti rispetto al piano regolatore comunale per le parti di territorio il cui demanio è affidato all'Autorità portuale. Ciò, ovviamente, solo dopo aver raccolto in apposita conferenza il parere dei comuni interessati.

La proposta avanzata dalle Regioni presenta indubbi elementi di novità.

In primo luogo, garantirebbe un effettivo controllo da parte delle Regioni della pianificazione e dello sviluppo dei porti presenti sul loro territorio.

In secondo luogo, sulle tematica portuale e dello sviluppo del mare vedrebbe un'attivazione della Conferenza Stato-Regioni, cioè di un tavolo di concertazione tra politiche di svi-

luppo nazionale e regionale.

In terzo luogo, consentirebbe di attivare preziose forme di coordinamento dei vari sistemi portuali tra Regioni confinanti.

Discutibile risulta la scelta di subordinare le esigenze della pianificazione urbanistica comunale a quelle della pianificazione portuale. Il rischio che si cela dietro una soluzione del genere è quello di un contenzioso infinito tra comuni e autorità portuali, prospettiva che certo non contribuirebbe ad un miglioramento della situazione di precario equilibrio già esistente tra questi soggetti.

4. Competenze esclusive e ripartite: le problematiche relative all'unitarietà dell'ordinamento e alla materia della concorrenza

L'art. 117 della Costituzione ha un'architettura molto complessa. Nello stesso momento in cui riconosce alle Regioni competenza concorrente con quella statale su certe materie, tra cui, appunto "porti e aeroporti civili", delinea dei meccanismi per evitare che le Regioni si allontanino troppo dal "seminato". Individua così, da una parte, un sistema di principi che lo Stato dovrà dettare al fine di dare una guida alle Regioni stesse nella loro attività normativa concorrente con quella statale, e, dall'altra, una serie di materie di esclusiva competenza statale che, qualora venissero ad intercettare quelle regionali di competenza concorrente, prevarrebbero su di esse in virtù di un principio di carattere unitario che regge tutta la complessa architettura del nostro sistema di federalismo regionale.

Tra le materie che in base all'art. 117 II c. lo Stato si riserva per sé, quelle che potrebbero avere ricadute immediate nei confronti della disciplina dei porti e aeroporti civili sono le seguenti:

- politica estera e rapporti internazionali;
- tutela della concorrenza;
- ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato;
- ordine politico e sicurezza;

- dogane, protezione confini nazionali e profilassi internazionale.

Generalmente potremmo affermare che nella materia dei trasporti lo Stato rivendica per sé un ruolo di *tutela dell'unitarietà dell'ordinamento*.

Infatti le preoccupazioni di salvaguardare l'unitarietà del sistema e, nella specie, l'unità territoriale, oltre che l'efficiente funzionamento dell'intera rete dei trasporti, vengono risolte dalla dottrina, ricorrendo agli stessi principi costituzionali di indivisibilità e unitarietà dell'intero sistema ordinamentale (art. 5) – su cui si fonda lo stesso principio dell'interesse nazionale⁽¹⁴⁾ – e di sussidiarietà (art. 118)⁽¹⁵⁾. Si delinea così una “flessibilità” dell'ordine delle competenze legislative⁽¹⁶⁾, anche alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003⁽¹⁷⁾ che, nel dissipare i principali dubbi di legittimità costituzionale relativi alla cd. legge – obiettivo⁽¹⁸⁾, ha, tra l'altro, affermato che “limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva, o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà

(14) Definito come un baluardo non superabile neppure nel silenzio del legislatore costituzionale: A. BALDASSARE, *Compatibilità della legge-obiettivo con il nuovo titolo V della Costituzione*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 17/2002, p. 1705.

(15) Sul punto v. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di porti, aeroporti ed infrastrutture del trasporto*, in *Dir. UE*, 3/2002, p. 425 ss.; G. CORSO, *Rapporti tra Stato e Regione in materia di infrastrutture e di trasporti alla luce della legge cost. n. 3/2001*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 2002, p. 1707 ss.

(16) A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 5/2003, p. 2782 ss.; G. VERMIGLIO, *Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di navigazione e trasporto nel Titolo V Cost.: criteri interpretativi desumibili dalla sentenza n. 303/2003 della Corte cost.*, in *Dir. trasp.*, 2004, p. 11 ss.

(17) C. cost. n. 303 dell'1 ottobre 2003, in *Giur. cost.*, 5/2003, p. 2675 ss.

(18) legge n. 443 del 21 dicembre 2001. Con tale legge si è delegato il governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, ad individuare le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese. V. A. BALDASSARE, *Compatibilità della legge-obiettivo con il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 17/2002, p. 1703 ss.; G. PITRUZZELLA, *Brevi notazioni in ordine alla legittimità costituzionale della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo)*, *ivi*, p. 1711 ss.

concorrente vorrebbe dire svalutare oltremisura istanze unitarie che, pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale, giustificano, a determinate condizioni, deroghe alla normale ripartizione di competenze”.

Tra le materie di esclusiva competenza statale, in particolare, sembra giocare un ruolo importante in materia di porti quella della “concorrenza”. Già alla luce delle innovazioni introdotte dalla legge 84/1994 queste problematiche risaltavano agli occhi. Con questa legge, infatti, non si è solo provveduto all’istituzione delle autorità portuali, ma si è anche tentata una riorganizzazione delle principali attività d’impresa svolte all’interno dei porti nazionali, vale a dire le operazioni portuali ed i servizi tecnico-nautici (da non confondere con i servizi portuali) ⁽¹⁹⁾. Senza contare che la materia della concorrenza ha importanti riflessi a livello comunitario, essendo corposa la normativa di carattere comunitario sviluppata sull’argomento.

Com’è agevole comprendere, i servizi che costituiscono il “cuore” delle *operazioni portuali* sono quelli prestati dal terminalista ed in particolare quelli prestati con l’ausilio d’attrezzature fisse di banchina (le gru), per le quali è normalmente necessario disporre di aree portuali in via esclusiva, di qui la previsione di un atto concessorio.

L’attività di controllo e autorizzazione nei confronti delle imprese terminaliste è svolta dall’Autorità portuale. È la stessa natura di queste autorità, definite con molte perplessità della dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa enti pubblici economici ⁽²⁰⁾, a legarle tramite un solido cordone ombelicale al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ciò dovrebbe essere sufficiente a garantire un controllo adeguato a livello statale delle scelte fatte dalle singole autorità portuali nel campo della concorrenza.

Suscita perplessità il fatto di voler giustificare esclusivamen-

(19) La legge 84/1994 ampiamente disciplina la materia delle operazioni portuali all’art. 16 a cui si rimanda.

(20) Sul punto cfr. G. VERMIGLIO, *Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modifica del Titolo V della Costituzione)*, in *Diritto dei trasporti*, n. 2, 2003, p. 449 ss.

te con questa forma di competenza esclusiva dello Stato l'attuale assetto di ridistribuzione di competenze in materia di porti tra Stato e Regioni. A nostro parere non sembrerebbe inficiare la competenza esclusiva dello stato in materia di concorrenza la proposta avanzata dalle Regioni di un *Master Plan regionale del sistema portuale marittimo nazionale* e di un più diretto coinvolgimento delle Regioni nei lavori di approvazione del piano regolatore portuale.

5. Spazi che la Costituzione riconosce al legislatore regionale di integrare e modificare la riforma dell'ordinamento portuale delineata dalla legge n. 84/1994

La riforma del Tit. V della Costituzione, al di là di tutte le resistenze manifestate in proposito, sembra rafforzare il ruolo delle autonomie locali in materia di porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni. Come già accennato prima, l'effettività di queste nuove norme costituzionali, che avrebbero impresso al nostro ordinamento una decisa spinta in direzione del federalismo, deve essere misurata con le altre norme costituzionali vigenti ed effettive, che per assicurare il governo dell'economia e la tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, invece, spingono in direzione centralista.

Una verifica della compatibilità costituzionale della disciplina, posta dalle leggi e dai regolamenti dello Stato, in materia di porti con il dettato della norma dell'art. 117 Cost., che attribuisce allo Stato una potestà legislativa concorrente, richiede che prima della ricognizione dei contenuti e dei principi posti in materia portuale dalla legislazione statale, si tenti preliminarmente di chiarire:

a) i confini e i possibili contenuti della materia "porti civili" alla quale si riferisce il dettato costituzionale ed in questo ambito come si separano i principi rimessi alla legge statale dalla disciplina rimessa alla legge regionale;

b) se i principi debbano essere desunti in via di interpretazione da tutta la normativa statale che ha disciplinato la mate-

ria;

c) se dopo la modifica dell'art. 117 Cost. lo Stato possa ancora emanare leggi e regolamenti che, in materia di porti, non contengono solo principi;

d) se le leggi e i regolamenti statali emanati continuano ad applicarsi e fino a quando.

Vediamo, sulla base delle considerazioni fin qui svolte, quali potrebbero essere le risposte a questi quesiti.

Relativamente al punto *d)*, è lo stesso legislatore statale a fornirci una risposta. In altra fattispecie, nel decreto legislativo emanato il 2 agosto 2002 in attuazione della legge di delegazione n. 443/2001 (denominato "legge obiettivo"), riguardante gli interventi in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, e che comunque possiamo ritenere che enunci un criterio generale comunque applicabile ad altre fattispecie, si legge, art. 1 c. V, che si applicano "le norme del presente decreto legislativo sino all'entrata in vigore di una diversa norma regionale, da emanarsi nel rispetto dei principi della l. 21 dicembre 2001 n. 443, per tutte le materie di legislazione concorrente".

Da questa disposizione potrebbe ricavarsi che anche in materia di porti le leggi e i regolamenti statali potrebbero continuare ad applicarsi sino all'entrata in vigore di una diversa legge regionale da emanarsi nel rispetto dei principi fissati dalla normativa statale.

Da questa lettura discende, relativamente al punto *c)*, che lo Stato potrà continuare a legiferare in materia di porti senza preoccuparsi del rispetto del limite dei principi, dato che la disciplina statale si applica fino all'entrata in vigore di una diversa legge regionale.

Relativamente al punto *b)*, quindi, appare chiaro che i principi si debbano desumere dalle leggi statali emanate ed emanande. In proposito la Corte costituzionale (sentenza 19 giugno 2002, n. 282) ha affermato: "la nuova formulazione dell'art. 117, III c., rispetto a quella previgente dell'art. 117, I c., esprime l'intento di una più netta distinzione tra la competenza re-

gionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo dalle leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore". Ciò significa che l'ipotesi avanzata in dottrina della necessità di apposite leggi cornice per attivare la potestà legislativa concorrente delle Regioni non pare al momento praticabile. La stessa Corte Costituzionale, qualora dovesse essere chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di leggi regionali che dettano in materia di porti disposizioni di dettaglio, dovrebbe ricavare i principi richiamati dall'art. 117 III dal complesso delle norme statali esistenti in materia.

Resta quindi da chiedersi quali siano i contenuti della materia "porti civili" alla quale si riferisce la norma costituzionale e quali sono i principi posti o riservati alla normativa statale che il legislatore regionale non può modificare.

Con riferimento alla individuazione della materia "porti" l'ambito di riferimento oggettivo della stessa è sufficientemente delineato dalla legge 84/1994. La materia "porti" comprende il bene porto, l'ordinamento e l'attività portuale.

Da una lettura della normativa statale oggi vigente in materia di porti sembra, innanzitutto, potersi ricavare il criterio dell'integrazione e della differenziazione, per cui le fonti del diritto statali e regionali, ormai equiordinate, si integrano e si differenziano contemperando, secondo, il criterio di ragionevolezza, l'esigenza dell'unitarietà con le ragioni della territorialità. In secondo luogo, sembrano potersi ricavare i seguenti principi:

- libero esercizio di imprese portuali e di attività all'interno dei porti e del demanio marittimo;
- derogabilità del principio stesso ⁽²¹⁾.

(21) Questi due principi possono ricavarsi dalle seguenti considerazioni: la legge separa la gestione dell'infrastruttura dalle attività e dai servizi che utilizzano l'infrastruttura stessa; l'art. 6, c. 4, l. 84/1994 deroga a questo principio consentendo

Rilevati questi principi, sarebbe normativa di dettaglio, quindi normativa soggetta alla competenza concorrente regionale, quella che disciplina il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di impresa portuale, all'esercizio di attività all'interno dei porti ma anche la disciplina delle deroghe da introdurre ai principi generali proprio perché la particolarità della situazione locale potrebbe sollecitare una disciplina diversa, speciale mirata a potenziare la funzionalità del porto.

Non è da escludere che con legge regionale la stessa autorità portuale possa essere meglio strutturata con riferimento alle diverse esigenze delle realtà portuali pianificate accentuando la funzione di promozione e pianificazione rispetto a quella di regolazione del mercato o viceversa secondo le differenti realtà portuali.

Anche l'individuazione e disciplina dei servizi di interesse generale da fornire a titolo oneroso agli utenti potrebbe essere regolata diversamente nelle singole situazioni regionali e, fermo restando il principio di riserva alla pubblica amministrazione dei servizi nautici ancillari, al legislatore regionale potrebbe essere rimessa la disciplina della formazione delle tariffe e dell'obbligo non necessario di operare esclusivamente in un solo porto, così come, sulla base della diversa organizzazione dei servizi, il legislatore regionale potrebbe promuovere la costituzione dal basso di sistemi portuali riducendo il numero delle autorità portuali.

Tuttavia, come già più volte abbiamo affermato, questi ampi spazi riconosciuti al legislatore regionale nelle materie di potestà concorrente incontrano limiti nei principi fissati dalle leggi

alle autorità portuali di costituire o partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali ai compiti istituzionali affidati alle autorità medesime; la legge privatizza le attività di impresa per la produzione e la vendita sul libero mercato portuale di operazioni e servizi portuali strettamente connessi; l'art. 16, c. 7, l. 84/1994, in deroga al principio di libera concorrenza consente di limitare il numero delle imprese di operazioni e servizi portuali strettamente connessi; resta la riserva alla mano pubblica dei servizi portuali di interesse generale con l'obbligo di gestirli attraverso l'affidamento a terzi con concessioni-contratto; si mantiene il regime pubblicistico per i servizi nautici ancillari (pilotaggio, ormeggio e battellaggio), che restano regolati dalle disposizioni del codice della navigazione e relativo regolamento.

statali vigenti, anche se una maggiore apertura sembra potersi cogliere nella legge obiettivo (l. n. 443/2001).

C'è insomma vento di novità. Il futuro degli scali marittimi nazionali si gioca in questa tensione continua tra mantenimento di un apparato statale di amministrazione degli stessi, e devoluzione di una serie di funzioni agli enti locali, Regioni e comuni, le realtà che, in base al principio di sussidiarietà, sarebbero i gestori ottimali di queste infrastrutture. In questo gioco di tendenze contrapposte le Regioni hanno adesso la legittimazione e gli strumenti per agire, stimolando anche il legislatore statale ad un ammodernamento della disciplina di settore ⁽²²⁾. In questa lettura niente vieta, insomma, che le Regioni, nell'attesa di un'elencazione di principi a cui attenersi nella loro attività legislativa, possano adottare comunque una normativa in dettaglio in materia di porti, stimolando attraverso questa stessa attività di normazione il legislatore statale alla formulazione dei principi cardine in materia.

6. *Porti di terza generazione*

La riforma della legislazione portuale, avvenuta nel 1994, e il dibattito che ne è seguito fino ad oggi, hanno messo ampiamente in luce come i porti, oggi, costituiscano dei nodi di scambio intermodale di un sistema trasportistico integrato all'interno della rete transeuropea dei trasporti.

Sotto il profilo territoriale un porto, quale nodo di interconnessione degli elementi marittimi con quelli di terra, contribuisce allo sviluppo del territorio su cui insite e degli interland serviti. Da questo punto di vista diventa fondamentale garantire un'accessibilità al porto tramite una rete di strade e di ferrovie ad esso collegate. Diventa, quindi, fondamentale un rapporto stretto degli scali portuali con il loro *water front* e in genere con

(22) Cfr. G. VERMIGLIO, *Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modifica del Titolo V della Costituzione)*, in *Diritto dei trasporti*, n. 2, 2003, p. 449.

il loro retro terra.

Il principio di sussidiarietà spingerebbe proprio in questo senso. Il porto, potremmo enfaticamente affermare, è il suo territorio.

La disciplina dei porti difficilmente può essere vista come strettamente limitata all'ambito delle opere e dei servizi riguardanti i porti, in quanto si connette al più ampio ambito degli interventi che riguardano il territorio. Dunque chi esercita la sovranità sullo spazio fisico su cui è localizzata una comunità politica avrà anche competenza a disciplinare la materia di cui parliamo. E in effetti è lo Stato a venire in primo luogo in evidenza come titolare di potestà pubbliche sui porti e servizi connessi. Ma in realtà sappiamo che sia in Italia che in tutti gli ordinamenti che hanno regimi politico-costituzionali improntati ai principi del liberalismo politico le competenze in materia sono molto più articolate: accanto a casi in cui le amministrazioni statali hanno il pieno ed esclusivo controllo della disciplina, ve ne sono altri in cui le municipalità, le Regioni, enti ed autorità di varia natura e denominazione, spesso sottoposte a forme di indirizzo e vigilanza da parte di centri di potere superiore, si presentano come protagoniste accanto o in alternativa a organismi statali. Poiché queste riflessioni vertono sulla compresenza del ruolo statale e di quello regionale in materia portuale nell'ordinamento italiano, è ai modelli sperimentati in altri ordinamenti che vale la pena fare riferimento per riflettere su quali siano stati i criteri seguiti fino ad oggi e su quali possano essere i possibili sviluppi da intravedersi alla luce delle modifiche che potrebbero intervenire a seguito della ricordata riforma.

Dobbiamo innanzitutto distinguere tra *ordinamenti federali e regionali*, essendo ancora incerta, nell'attuale fase di transizione, la qualificazione da darsi al nostro ordinamento a seguito della riforma dei Tit. V della Costituzione.

Negli ordinamenti che vengono pacificamente definiti "*federali*", che sono quelli che storicamente derivano da processi di trasformazione di soluzioni confederative rette dal diritto internazionale in soluzioni caratterizzate dalla formazione di nuovi stati retti da un proprio diritto costituzionale, la competenza a

disciplinare la materia dei porti è attratta nell'area delle autorità federali quando il parlamento le riconosca la caratteristica di afferire a "interessi generali" della federazione. Negli Stati Uniti ciò è avvenuto attraverso una lettura estensiva della *commerce clause* che riconosce al Congresso la competenza a regolare il commercio con le nazioni straniere e fra stati membri. In tal modo si è ammessa la competenza federale in materia di trasporti marittimi e porti che rivestissero interesse generale (cfr. il *Merchant Marine Act*, 1936). In Canada il *Constitution Act* 1867 attribuisce allo stato federale la competenza in tema di trasporti internazionali e interprovinciali e alle province, cioè agli stati membri, quella in tema di lavori e iniziative di interesse locale. Tra questi ultimi sono ricompresi i porti. Tuttavia la giurisprudenza ha riconosciuto che il parlamento federale può attribuire anche ad opere ed iniziative realizzate nell'ambito di una provincia la qualifica di "interesse generale", con un evidente assorbimento di competenza a favore della federazione. In Australia l'interesse generale è salvaguardato sia dalla clausola di commercio, sia da quella relativa alla navigazione. In tutte queste esperienze costituzionali la materia portuale risulta ripartita fra stato centrale e stati membri. In via di prima approssimazione si può dire che spetta agli stati membri la competenza a meno che non si tratti di porti, infrastrutture, collegamenti, servizi cui dalla costituzione o dalla valutazione parlamentare non venga attribuita la qualifica di "interesse generale". In ultima istanza sono le corti a decidere se la valutazione di pertinenza agli interessi generali della federazione effettuata dai parlamenti o dagli esecutivi è o non è corretta.

In Germania la disciplina è molto più articolata. Non solo vale a grandi linee la già riscontrata differenza fra livello locale e livello generale degli interessi, ma la costituzione assegna in modo dettagliato alla legislazione del *Bund* commercio, navigazione, traffici e conferisce al governo federale una competenza concorrente da esercitare quando le questioni non possano essere trattate efficacemente dalla legislazione di un singolo *Land*. Le competenze del governo federale vengono esercitate in accordo con i governi dei *Laender* costieri e valorizzando il prin-

cipio di sussidiarietà. In ordinamenti definiti federali in cui ha originariamente prevalso il ruolo dello Stato centrale, e in cui gli Stati membri hanno avuto riconosciute competenze ridotte, il ruolo dello Stato centrale si è rivelato ancora più pronunciato. Si può citare la costituzione del Brasile del 1988 che riserva espressamente alla Unione lo sfruttamento dei porti marittimi e prevede la legislazione del parlamento federale in tema di politica nazionale dei trasporti, regime dei porti e navigazione. Similmente la costituzione argentina del 1853, più volte riformata, prevedeva la competenza federale per assicurare la libertà di navigazione. In questi ultimi ordinamenti è la costituzione federale o la legge del parlamento federale che attribuisce, con un processo di trasferimento dal centro alla periferia, poteri in materia alle entità territoriali. Così in Argentina, pur ribadendosi che i porti più importanti sarebbero rimasti di competenza nazionale, cioè federale (decreto n. 2074 del 1990), il decreto n. 906 del 1991 determinò il trasferimento alle province che lo accettassero dei porti nazionali, sulla base di apposite convenzioni.

In ordinamenti di stati che abitualmente si definiscono *regionali*, e che storicamente discendono da un processo di decentramento di uno stato unitario accentrato che intende procedere al riconoscimento di nuove autonomie politiche territoriali, si può manifestare una tendenza non dissimile. A parte quanto si noterà a proposito della regionalizzazione dell'ordinamento italiano, si può ricordare quanto previsto dalla costituzione spagnola del 1978. Essa ha mantenuto allo stato centrale la competenza legislativa esclusiva in tema di "porti di interesse generale" (ai sensi dell'art. 149, 20, e come specificato dall'art. 5 e dall'allegato elenco della *Ley 27/1992 de 24 de noviembre, de puertos del estado e de la marina mercante*), lasciando alla normativa degli statuti di autonomia la disciplina degli altri porti e rimettendo agli statuti la facoltà di adottare normative specifiche di quelle statali relative ai porti di interesse generale. Di conseguenza, per i porti diversi da quelli di interesse generale le comunità possono vantare una competenza esclusiva (si veda lo Statuto d'autonomia della Catalogna del 1979,

art. 9. 15, e la *Ley 17 abril 1998, num. 5/1998, Puertos de la Generalidad*).

I cenni premessi indicano, a grandi linee, la competenza legislativa dello stato centrale per la disciplina dei porti di rilevanza generale per gli interessi statali e la competenza legislativa degli stati membri o Regioni riguardo alla portualità di interesse più circoscritto riferito all'area territoriale delle stesse entità. La separazione non è comunque così netta. Esistono poi ipotesi di legislazione delle autonomie politiche territoriali esecutiva della legislazione statale.

Per quanto riguarda le competenze amministrative si può in prima approssimazione stabilire una correlazione delle stesse rispetto alle competenze legislative appena ricordate. Ma in realtà nel quadro della legislazione dello stato centrale e di quella degli stati membri e Regioni, oltre a forme di amministrazione diretta dello stato e delle altre entità politiche territoriali menzionate vi sono esempi di affidamento sia alle amministrazioni comunali che ad apposite entità funzionalmente deputate alla gestione portuale.

Anzi, è noto che il riconoscimento della competenza comunale e la individuazione di tali entità specializzate, comunemente definite "autorità", non è patrimonio dei soli stati ad autonomie politiche territoriali differenziate ma si trova anche in ordinamenti unitari che non conoscono soluzioni federali o regionali. In effetti, l'elemento prevalente a favore della introduzione di tale soluzione organizzativa è dato dalla esigenza di individuare una entità specializzata prossima alle esigenze del porto e quindi allacciabile al concetto di sussidiarietà che non è patrimonio dei soli stati federali/regionali.

Anche secondo le indagini a suo tempo svolte dalla Commissione CEE (*Commission of the european Communities. Report of an enquiry into the current situation in the major Community sea-ports drawn by the Port working group*, edizione aggiornata del novembre 1986) i porti municipali rappresentano una categoria relativamente omogenea nella Comunità. Alcuni sono amministrati direttamente dal Comune di riferimento tramite ripartizioni amministrative dello stesso ente e

sono sottoposti alle scelte di indirizzo del consiglio comunale, come segnalato per Olanda, Belgio e Germania. In quest'ultimo ordinamento i porti di Brema e Amburgo, città-stato, sono sottoposti all'indirizzo del parlamento e governo del rispettivo *Land*. Alcuni porti in Belgio e Olanda sono affidati a un separato servizio controllato dal Comune. La *régie portuaire* istituita dal Comune per il porto di Anversa è stata definita come il primo passo verso la realizzazione di una amministrazione autonoma, anche se da considerare inclusa nell'area di competenza comunale.

Esistono poi diversi modelli di autorità, tutte accomunate dall'essere dotate di autonomia gestionale, ma istituite, a seconda dei casi, dai comuni, dagli enti politici territoriali di maggiori dimensioni quali gli Stati membri, nonché dallo stesso Stato centrale. La Port Authority of New York and New Jersey è stata istituita da un accordo fra i due stati nel 1921, gode di larga autonomia ma è sottoposta agli indirizzi dei legislativi e dei governi degli stati costitutori. I Trust ports inglesi sono istituiti da leggi del parlamento e mantengono collegamenti con l'apparato centrale pur essendo considerati *independent statutory bodies*. A queste esperienze si avvicinano, con i dovuti adattamenti, le autorità portuali italiane e spagnole istituite in base a scelte del legislatore nazionale e sottoposte a forme di indirizzo e controllo governativo. Le prime sottoposte direttamente alla autorità ministeriale, le seconde inquadrare in un ente con funzione di *holding* (l'ente pubblico Puertos del Estado) a sua volta soggetto a indirizzo e controllo ministeriale⁽²³⁾.

Queste tendenza ad avvicinare il più possibile gestione degli scali portuali e gestione del territorio si sta affermando anche nel nostro ordinamento, ne sono una prova le Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali recentemente adottate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. È ormai stata accettata ampiamente la concezione per cui i porti, assieme alle altre infrastrutture presenti sul territorio, costituiscono i nodi di in-

(23) Cfr. G. DE' VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma delle costituzione*, in *Dir. amm.*, 2001, n. 4, p. 593 ss.

terscambio tra le diverse modalità di trasporto di grandi reti, la cui realizzazione rientra negli obiettivi prioritari della politica della comunità.

Una lettura coerente e completa delle tematiche qui affrontate non può prescindere da un altro ordine di considerazioni. Con la legge di delegazione 15 marzo 1997, n. 59 (legge Basanini), si è provveduto a rovesciare la impostazione tradizionale dei rapporti centro-periferia, partendo da una valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali facendo ricorso al principio di sussidiarietà, in base al quale dovrebbero essere i livelli di potere più prossimi agli interessi da soddisfare ad avere un ruolo preferenziale. Tale principio, che in realtà trova la sua origine storica nella stessa concezione del federalismo proprio degli ordinamenti liberali e che è stato teorizzato in noti documenti elaborati nell'ambito della Chiesa cattolica, ha assunto valore positivo nell'ordine giuridico italiano sulla base di almeno due eventi giuridicamente rilevanti. Il più noto è la ratifica ed esecuzione del trattato cd. di Maastricht (legge 3 novembre 1992, n. 454): l'articolo 3B (oggi art. 5 CE) di tale strumento prevede che nei settori che non siano di esclusiva competenza della Unione gli organi comunitari intervengono solo se gli obiettivi dell'azione comunitaria non possono efficacemente essere perseguiti dagli stessi stati membri. Il meno noto, ma non meno importante e sicuramente più pertinente ai casi che stiamo esaminando, è la ratifica ed esecuzione della Carta europea delle autonomie locali del 15 ottobre 1985 (legge 30 dicembre 1989, n. 439), che all'articolo 43 dispone in tema di sussidiarietà verticale che "l'esercizio delle potestà pubbliche deve in linea di principio spettare alle autorità più vicine al cittadino".

In ossequio al ricordato principio di sussidiarietà alle Regioni e agli altri enti locali vengono conferite "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura e promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici" (art. 1, comma 1), ma con l'eccezione di funzioni e com-

piti ritenuti essenziali per lo Stato in modo da dover restare uniformi su tutto il territorio nazionale. Tra questi vi sono quelli interessanti i trasporti marittimi di interesse nazionale, le grandi reti infrastrutturali, la difesa del suolo e la tutela dell'ambiente e simili, ma non, come ripetutamente affermato, la disciplina dei "porti" esplicitamente affidata alla competenza concorrente tra Stato e Regioni.

In ragione di tutte le innovazioni introdotte nel nostro ordinamento successivamente alla adozione della legge 84/1994 è oggi più che mai giustificata la richiesta di una riforma di questa legge.

In particolare due sono i principali settori in cui si potrebbe intervenire per consentire alle Regioni un governo dei porti presenti sul loro territorio.

In primo luogo, dovrebbe essere ripensata l'intera procedura di pianificazione portuale. La proposta avanzata dalle Regioni, e qui precedentemente illustrata, di un Master plan del sistema portuale regionale ⁽²⁴⁾, a cui ancorare le previsioni dei singoli piani regolatori portuali, sembra rispondere a pieno alle esigenze di un territorio di cui gli scali portuali costituiscono la naturale interfaccia.

In secondo luogo, sarebbe da ripensare il sistema di elezione del Presidente dell'Autorità portuale. Attualmente, secondo quanto disposto dall'art. 8 della legge 84/1994 ⁽²⁵⁾ per come recentemente modificata, la procedura risulta eccessivamente

(24) Cfr. *supra*.

(25) Il Presidente è nominato, previa intesa con la Regione interessata, con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, nell'ambito di una terna di esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale designati rispettivamente dalla Provincia, dai Comuni e dalle camere di commercio industria, artigianato e agricoltura, la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all'art. 6, comma 7. La terna è comunicata al Ministro dei trasporti e della navigazione tre mesi prima della scadenza del mandato. Il Ministro, con atto motivato, può chiedere di comunicare entro trenta giorni dalla richiesta una seconda terna di candidati nell'ambito della quale effettuare al nomina. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il presidente, previa intesa con la Regione interessata, comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale.

complessa. Ne è una riprova la attuale situazione di *empasse* che da mesi sta bloccando la nomina del Presidente dell' Autorità portuale di Livorno.

La soluzione che le Regioni propongono è la seguente: “Il presidente è nominato, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nell’ambito di una terna di esperti, proposti dalla Regione, di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell’economia dei trasporti e portuale. La terna è comunicata al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti tre mesi prima della scadenza del mandato. Qualora non pervenga nei termini alcuna designazione, il Ministro nomina il presidente, previa intesa con la Regione interessata, comunque tra personalità che risultano esperte e di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell’economia dei trasporti e portuale”. Resterebbero fuori dalla procedura di nomina i comuni interessati, la provincia e la camera di commercio. Niente vieterebbe di convocare una conferenza di servizi con questi soggetti al fine di trovare un accordo sulla terna di nomi da comunicare al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Altro aspetto da considerare è quello della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di “porti civili”. In virtù del nuovo art. 117, III c., Cost. la Regione ben potrebbe intervenire nella normativa di dettaglio dei porti, rispettando i principi fissati a livello statale. Il problema è che a livello statale ancora non sono state adottate le leggi che fissano quali principi dovrebbero guidare le Regioni nella loro attività normativa in materia e, in genere, nelle materie di legislazione concorrente. Tanto meno sono stati adottati i decreti ricognitivi dei principi esistenti nella normativa vigente in materia di portualità.

Alla luce della riforma del Tit. V non sembrerebbero in linea con i nuovi poteri affidati alle Regioni non solo le disposizioni della stessa legge 84/1994, ma nemmeno quelle attualmente all’esame del Senato di riforma di questa legge. Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, le proposte di riforma ridurrebbero ulteriormente lo spazio che le Regioni hanno in materia di portualità.

Per il resto, a grandi linee rimane confermata la priorità della competenza statale per i porti, e le varie connessioni degli stessi al restante territorio, che presentino una sicura rilevanza che trascenda la sfera degli interessi locali. In tal senso appare corretta l'esclusività della competenza legislativa centrale in tema di rapporti con l'estero e in particolare con l'Unione europea, sicurezza, immigrazione, dogane e simili, come pure la competenza a fissare principi fondamentali condizionanti la legislazione regionale. Rimarrebbe statale la programmazione in tema di trasporti, viabilità, porti, grandi infrastrutture in cui compatibilmente inserire quella regionale e, più puntualmente, quella portuale ad opera delle diverse autorità.

Il punto di approdo di questo travagliato iter normativo dovrebbe essere quello dei "porti di terza generazione". Scali portuali inseriti nel territorio di cui fanno parte, su cui la Regione, assieme ai comuni, interviene dettando su di essi, come sul restante territorio regionale, innovative politiche di sviluppo.

7. Conclusioni

La normativa adottata in materia di portualità è particolarmente complessa. Una serie di esigenze di tutela di carattere nazionale ed unitario attraversano questo ambito di normazione. Allo stesso tempo, la recente riforma del Tit. V della Costituzione impone una seria riflessione sulla coerenza di questa stessa normativa rispetto al nuovo assetto federale che si è deciso di dare al Paese.

Ma, a fianco di queste considerazioni prettamente giuridiche, sono da tenere presenti anche alcune problematiche di stampo logico-pratico. In un sistema che sceglie una forma di governo del territorio che sappia dare luce e valore ai singoli contesti regionali sembrerebbe assurdo voler accentrare le funzioni di governo dei "fronti a mare". La realtà probabilmente è un'altra. Il mare, o meglio, il fronte a mare, non è ancora considerato come parte integrata in un territorio su cui, attraverso una serie di istituzioni, si vanno ad esercitare certe funzioni amministrative. Questo almeno fino a poco tempo fa. Recentemente-

mente la sensibilità sembra essere cambiata. Lo dimostra non tanto il complesso disegno di riforma della legge 84/1994, quanto il tentativo in atto di integrare maggiormente pianificazione urbanistica e portuale. Le “Linee guida per la redazione dei piani regolatori portuali” sono un esempio importante di questo tentativo. È solo l’inizio, occorrerà tempo affinché si arrivi ad una piena integrazione di questi due strumenti di pianificazione del territorio. Soprattutto, occorrerà tempo affinché le assemblee legislative, sia statali che regionali, si possano rendere pienamente conto che la Regione ha risorse strategiche da giocare nel governo del suo territorio.

Il punto in discussione non è certo la natura giuridica delle Autorità portuali, né, tanto meno, la loro posizione rispetto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il punto in discussione è il ruolo che le Regioni potranno svolgere nella regolamentazione delle politiche del mare. Attualmente sono solo dei “subalterni” rispetto allo Stato. Domani potrebbero sedere allo stesso tavolo del Ministero con poteri, non solo di avvallo di decisioni già prese, ma anche di proposta di decisioni da prendere.

Difficile individuare nell’attuale legge quadro in materia di portualità, la 84/1994, in quali settori ritagliare maggiori spazi per le Regioni. Probabilmente sarebbe già sufficiente correggere il testo della legge inserendo le osservazioni già fatte sul Master Plan del sistema portuale regionale e rivedendo parzialmente la disciplina relativa all’elezione del Presidente dell’Autorità portuale.

Ma potrebbe non essere sufficiente. La nuova formulazione dell’art. 117 III c. della Costituzione chiama in causa direttamente le Regioni assegnando loro il compito di individuare la normativa di dettaglio in materia di “porti civili”. Ciò significa, alla luce dei recenti interventi della Corte costituzionale che hanno affermato che la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni è da intendersi in maniera meno netta di quanto potesse sembrare, invitare le istituzioni interessate ad una comune riflessione su quali siano i principi, su quale sia la disciplina di dettaglio direttamente afferente a questi principi e su quale sia,

invece, la restante normativa di dettaglio in base a cui le Regioni potranno intervenire legittimamente a dare una disciplina delle materie di competenza concorrente nel rispetto dei principi enucleati. Allo stato attuale manca, ancora, una completa elencazione di questi principi. Le varie proposte di riforma della legge 84/1994 attualmente all'esame del Senato non sfiorano nemmeno l'argomento, continuando a legiferare nel solco tracciato dalla legge 84/1994.

Ma anche le Regioni sembrano avere poco chiaro come muoversi. Nelle Linee guida recentemente elaborate, per esempio, si lamenta il fatto che a livello regionale non si sia ancora presa nessuna iniziativa per disciplinare i piani urbanistici delle città portuali in maniera tale da integrare maggiormente nella stessa pianificazione urbanistica lo sviluppo dei porti. Alcuni autori, è non è una posizione del tutto fuori degli schemi, affermano che le Regioni, pur in assenza di principi statali di riferimento, potrebbero cominciare a legiferare in materia di "porti", stimolando in questa maniera lo stesso Parlamento nazionale ad intervenire nella individuazione dei principi guida per la materie di competenza concorrente.

La legislazione in materia portuale sta attraversando una fase molto delicata. Nuovi equilibri si stanno ridisegnando nella ripartizione di funzioni tra Stato e Regioni. Qualsiasi intervento di carattere legislativo non dovrebbe lasciare fuori dalla discussione né il governo centrale, né i governi regionali. La prospettiva comparata incoraggia il cammino intrapreso con la legge cost. n. 1 del 2001. Le fondamenta sono state messe. Adesso è il momento di incominciare a costruire il nuovo sistema portuale e trasportistico nazionale.