

**GIURETA**

Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

**Vol. VII  
Anno 2009**

---

*Giorgia M. Boi*

## **L'Autorità marittima e l'Autorità portuale**

*Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*

---

Università degli Studi di Palermo

© Giorgia M. Boi 2009

Data di pubblicazione: 19 marzo 2009

ISSN 1724-7322

Dipartimento di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente

Viale delle Scienze, ed. 13 - 90138 Palermo (Italia)

Tel: (+39) 0916626220 – Fax: (+39) 091596506

[giureta@unipa.it](mailto:giureta@unipa.it)

[www.giureta.unipa.it](http://www.giureta.unipa.it)

## L'AUTORITÀ MARITTIMA E L'AUTORITÀ PORTUALE\*

Giorgia M. Boi\*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'Autorità marittima nelle sue funzioni centrali e periferiche – 3. I profili operativi nei recenti mutamenti legislativi – 4. Le funzioni dell'Autorità portuale nell'ambito delle infrastrutture portuali – 5. segue: a) La struttura operativa – 6. segue: b) Le funzioni svolte – 7. Le prospettive di riforma e le connesse criticità – 8. Considerazioni in chiave prospettica

### 1. Introduzione

La prospettazione normativa di due ruoli autoritativi operanti in ambito portuale, pur abbastanza chiara nell'ottica delineata dal nostro legislatore con la Legge n. 84/94, impone qualche riflessione in merito alle inevitabili interrelazioni che si sono venute formando: ciò, avuto riguardo sia alle più recenti modifiche che hanno fornito connotati diversificati particolarmente in rapporto all'attività svolta dall'Autorità Marittima – ma pure in rapporto a quella svolta dall'Autorità Portuale (ove operante) - sia anche in connessione alle ipotesi di una futura riforma dell'assetto portuale di cui in oggi già sussistono significativi e molteplici dati embrionali.

Ripercorrendo in questa sede – e sia pure brevemente - i passi operativi svolti in rispondenza ai ruoli assegnati, è dunque intendimento delineare un essenziale quadro critico delle competenze attribuite ed assunte da entrambe le Autorità attraverso una valutazione dello “stato dell'arte” che consenta, nell'ottica di una futura ed, a quanto sembra, non lontana ricostruzione normativa di queste figure, di reperire strumenti validi ai fini di ipotizzare e prospettare un più adeguato inquadramento istituzionale ed una più coerente attribuzione di funzioni.

### 2. L'Autorità marittima nelle sue funzioni centrali e periferiche

Come è noto, in oggi l'organizzazione amministrativa della navigazione è composta da vari uffici che, a livello statale o periferico, svolgono diverse fun-

---

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

\*\* Ordinario di diritto della navigazione presso l'Università degli studi di Genova.

zioni tese alla tutela di valori fondamentali quali, tra gli altri, la salvaguardia della vita umana, la sicurezza della navigazione, la tutela dell'ambiente e così via.

Particolare rilievo assume l'amministrazione diretta della navigazione che si distingue in amministrazione attiva ed amministrazione consultiva: nell'ambito della prima si ricorda la centralità della funzione svolta dal Ministero dei Trasporti e dal Comando Generale delle Capitanerie di Porto fondamentale organo dell'amministrazione marittima, che opera capillarmente sul territorio nazionale grazie ai suoi numerosi e diversificati uffici dislocati lungo le coste italiane.

Volendo, in questa sede, accentrare brevemente l'attenzione sulle attività svolte da detto Comando soprattutto grazie ai suoi uffici periferici, va da subito rilevato come, a fronte di una pluralità di funzioni svolte nei diversi ambiti di impiego, il Comando dipende primariamente dal Ministero della Difesa, essendo il Corpo una struttura militare della Marina, ed anche dal Ministero dei Trasporti. Vi sono tuttavia anche altri Ministeri ed Organi dello Stato che si avvalgono dell'opera delle Capitanerie di Porto tra cui si annoverano: il Ministero dell'Ambiente, per ciò che concerne la difesa dell'ambiente marino, la vigilanza e la gestione delle riserve marine e delle aree marine protette; il Ministero delle Politiche agricole e forestali, per quanto riguarda la pesca marittima e l'acquicoltura; il Ministero dell'Interno, per la vigilanza dei flussi migratori; il Ministero per i Beni e le Attività culturali, per quanto riguarda la tutela delle aree marine di interesse archeologico; il Dipartimento della Protezione civile, per quanto concerne la gestione delle emergenze in mare; nonché le Regioni e gli Enti locali, soprattutto in rapporto all'amministrazione e vigilanza del demanio marittimo.

In questo contesto, particolarmente significative – e quindi meritevoli di specifico cenno in questa sede – si appalesano le attività di cui si occupa in particolare il Comando delle Capitanerie di Porto, tra le quali possono essere principalmente ricordate le seguenti.

*a) Ricerca e Soccorso in mare*

Al Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto sono innanzitutto affidati l'organizzazione ed il coordinamento delle attività di ricerca e soccorso in mare (S.A.R. – Search and Rescue) che trovano disciplina a livello internazionale nella Convenzione di Amburgo del 1979.

Le Capitanerie, infatti, costituiscono il Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo (I.M.R.C.C. – Italian Maritime Rescue Coordination Center), cui fa capo il complesso delle attività finalizzate alla ricerca e al salvataggio della vita umana in mare, mediante l'impiego di unità aeronavali della Guardia Costiera ed, eventualmente, di altri mezzi appartenenti ad altre Amministrazioni.

Mentre le Direzioni Marittime svolgono le funzioni di centri secondari (M.R.S.C. - Maritime Rescue Sub Center), assicurando il coordinamento delle operazioni nella zona di propria competenza, le Capitanerie di Porto (insieme con gli Uffici circondariali marittimi ed agli Uffici locali) sono considerate come Unità Costiere di Guardia (U.C.G.) e dispongono gli interventi dei mezzi aeronavali di soccorso (ora anche in rapporto ad incidenti aerei in mare), mantenendone il controllo operativo, fatte salve diverse disposizioni dell'I.M.R.C.C.. Quest'ultimo mantiene i contatti con le parallele organizzazioni degli altri Paesi al fine di garantire la collaborazione a livello internazionale.

*b) Sicurezza della navigazione*

In rapporto alla sicurezza della navigazione il Corpo delle Capitanerie svolge attività sia nell'ambito della cd. safety sia nell'ambito della cd. security, intendendosi con la prima quell'attività tesa a far rispettare l'insieme delle norme tecniche finalizzate a tutelare la nave contro i rischi della navigazione, mentre con la seconda quell'attività volta a prevenire ed a combattere minacce di stampo terroristico.

Per ciò che concerne la safety, le Capitanerie di Porto sono impegnate su diversi fronti. Infatti, applicando le pertinenti Convenzioni internazionali e le normative comunitarie, spetta alle stesse effettuare controlli sistematici sulle navi italiane (ed, in certi casi, sulle navi straniere) al fine di accertare e valutare la sussistenza dei requisiti di sicurezza.

Determinati controlli trovano, come è noto, origine anche in particolari accordi internazionali che legano numerosi paesi, con lo scopo primario di garantire una maggiore sicurezza della navigazione: Fra questi si ricordano soprattutto gli accordi conosciuti sotto la denominazione di MOU (Memorandum of Understanding) con cui si è voluto avviare e sviluppare una procedura, denominata Port State Control (PSC), che impone alla Autorità Marittime dei paesi consorziati di effettuare ispezioni ad una percentuale di navi di qualsiasi bandiera che fanno scalo nei porti italiani, al fine di verificare la regolarità dei documenti e l'esistenza delle condizioni tecniche della nave che in tutti i loro

aspetti incidono sulla sicurezza della navigazione. Tali controlli, sempre più rilevanti in ambito internazionale, sono specificamente rivolti a contrastare il fenomeno delle cosiddette navi sub-standard, ossia quelle navi che non rispettano le condizioni minime di sicurezza previste dalla Convenzione sulla Salvaguardia della Vita umana in mare (SOLAS) concernenti la struttura degli scafi, il funzionamento dei motori, i criteri di galleggiabilità e stabilità, le condizioni di igiene ed abitabilità degli alloggi e così via.

Nell'ottica della safety, non va poi dimenticato il Vessel Traffic Service (VTS) che consiste in un sistema altamente tecnologico, gestito da personale delle Capitanerie, teso a garantire una maggiore sicurezza del traffico marittimo, agevolare la navigazione, favorire gli interventi in caso di incidenti o pericoli e prevenire fenomeni di inquinamento marino. In virtù di questo sistema l'Autorità Marittima è in grado di fornire dati, informazioni, assistenza e servizi idonei a mantenere la sicurezza nei porti e nelle acque territoriali ed extra-territoriali di interesse dello Stato. Tali obiettivi sono perseguiti tramite il monitoraggio continuo delle zone di mare interessate, grazie all'utilizzo di particolari attrezzature radar, radiogoniometri, ricetrasmittitori e telecamere i cui segnali vengono ricevuti dai centri di controllo normalmente ubicati presso le strutture operative delle Capitanerie di Porto.

In materia di security, il Comando del Corpo delle Capitanerie di Porto è poi divenuta l'autorità competente e punto di contatto attraverso la propria centrale operativa, predisposta a ricevere i messaggi di allerta da parte delle navi minacciate, nel rispetto delle Convenzioni internazionali (in particolare del Codice ISPS – International Ship and Ports Facilities Security predisposto dall'IMO) e delle norme comunitarie tese a migliorare le condizioni di security a bordo delle navi e negli ambiti portuali. Sono infine riconducibili alle Capitanerie anche l'approvazione dei piani di sicurezza delle navi e degli impianti portuali e le visite ispettive alle navi italiane per il rilascio del certificato che attesta il rispetto delle norme e l'adozione delle misure richieste.

#### *c) Protezione dell'ambiente marino*

Al Corpo delle Capitanerie di Porto sono affidate anche attività tecnico-operative nel settore della protezione e della difesa del mare, comprendenti la sorveglianza delle aree marine protette, in rapporto di dipendenza funzionale dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

Le Capitanerie svolgono così controlli sulla sicurezza ambientale nei porti, vigila sulle attività di dragaggio, di ripascimento dei litorali e di immissioni di

sostanze in mare e partecipa, in sede nazionale ed internazionale, ad attività di formazione ed aggiornamento in materia di salvaguardia dell'ambiente marino. La vigilanza attuata dalla Guardia Costiera si appalesa particolarmente significativa nell'ambito delle aree marine protette, esprimendo al massimo la tutela del territorio.

Anche in caso di inquinamento marino, le Capitanerie operano secondo le direttive del già citato Ministero, avvalendosi dell'organizzazione di unità speciali e di dotazioni messe a disposizione da quest'ultimo. Al fine di conseguire un più rapido ed efficace supporto è stato tra l'altro istituito il Reparto Ambientale Marino (R.A.M.) del Corpo delle Capitanerie di Porto, sempre alle dipendenze del predetto Ministero.

*d) Polizia marittima*

Tramite il Comando Generale delle Capitanerie di Porto vengono anche svolte attività di polizia tecnico-amministrativa marittima, comprendenti la disciplina della navigazione e la regolamentazione di tutti gli eventi che si verificano negli spazi marittimi soggetti alla sovranità statale, il controllo del traffico marittimo, la manovra delle navi, la sicurezza nei porti, le inchieste sui sinistri marittimi (sommarie e formali), i collaudi e le ispezioni periodiche dei depositi costieri e di altri impianti potenzialmente pericolosi.

*e) Supporto alla protezione civile*

Nell'ambito dell'attività di prevenzione, vigilanza e gestione delle emergenze in mare, è attivo, all'interno del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Centro Operativo Emergenze in Mare (C.O.E.M.), nel quale presta servizio il personale del Corpo delle Capitanerie. Tale centro interviene ogni qualvolta si verifichi un'emergenza che necessiti di coordinare l'impiego delle unità navali assegnate per attività di protezione civile nonché l'impiego delle navi mercantili requisite o noleggiate per i trasporti di emergenza. In un'ottica di prevenzione, la Centrale operativa del Corpo predispone una serie di misure per le situazioni di pericolo che si verificano frequentemente nel periodo estivo, come, per esempio, l'incremento dell'attività di monitoraggio da parte dei mezzi della Guardia Costiera nelle zone a rischio incendi.

Ulteriore compito attribuito alla Centrale operativa è individuabile nel coordinamento delle attività connesse alla gestione operativa della stazione italiana COSPAS – SARSAT, ovvero un sistema satellitare capace di localizzare i

messaggi emessi da radioboe installate a bordo di mezzi terrestri, navali o aerei in difficoltà, che permette di attivare tempestivamente le procedure di soccorso.

*f) Ulteriori funzioni*

Nell'ambito di questa breve - e certamente non esaustiva - panoramica, va qui ricordato, inter alia, che le Capitanerie di Porto si occupano anche dell'amministrazione di determinate funzioni statali, in particolare per ciò che riguarda l'iscrizione delle navi negli appositi registri ed i servizi ad essa correlati ed il collocamento del personale marittimo; sussistono pure residuali competenze in rapporto all'irrogazione di sanzioni amministrative e rimane sempre la gestione delle attività e dei servizi nei porti dove non è istituita l'Autorità Portuale; va ricordato anche il rilascio delle autorizzazioni per l'imbarco, sbarco e movimentazione della merce pericolosa e l'attività amministrativa connessa al recupero di relitti.

Un'attività di notevole portata per le Capitanerie è poi legata al contrasto all'immigrazione clandestina, esercitata in concorso con il Ministero degli Interni.

Invero l'attività di antiimmigrazione si può trasformare in attività di ricerca e soccorso in mare, in caso di precarie condizioni delle imbarcazioni o di poco favorevoli condizioni meteorologiche in concomitanza con i tentativi di sbarchi.

Sotto la responsabilità del Comando generale è anche il Centro Controllo Nazionale Pesca (C.C.N.P.) il cui compito principale è ricollocabile alla sorveglianza sulle attività connesse alla pesca ed alle verifiche documentali. Assieme ai mezzi della Guardia Costiera sono utilizzati moderni sistemi di radiolocalizzazione (quale il Vessel Monitoring System – V.M.S.) che consentono di monitorare in tempo reale i movimenti dei pescherecci.

Altro compito assegnato alle Capitanerie e svolto in dipendenza dal Ministero dei beni culturali e ambientali, riguarda l'attività di tutela in rapporto ai beni archeologici subacquei e quindi comporta la salvaguardia di tutto ciò che valore si trova in mare.

**3. I profili operativi dell'Autorità marittima nei recenti mutamenti legislativi**

Nel tempo, le competenze delle Capitanerie di Porto si sono in parte modificate, portando l'Autorità Marittima a ricoprire un ruolo sempre più rilevante

per ciò che concerne specificatamente la navigazione e le attività ad essa strettamente correlate. Al tempo stesso, tuttavia, diversi provvedimenti legislativi che si sono susseguiti in questi ultimi anni hanno anche comportato una compressione di alcuni ruoli in precedenza svolti, determinando una contrapposizione non solo con l'Autorità Portuale ma anche con altri enti locali, configurando così un nuovo scenario operativo.

La "devolution" amministrativa che ha interessato il nostro paese in questi ultimi tempi, ha certamente avuto ripercussioni anche in campo marittimo, dove molte funzioni e compiti amministrativi, prima di competenza dello Stato, sono stati conferiti alle Regioni ed agli Enti locali, comportando di conseguenza modifiche anche nelle funzioni dell'Autorità Marittima in alcune materie, quali, ad esempio, il diporto nautico, la pesca marittima e le concessioni di beni demaniali.

Proprio in riferimento a quest'ultima tematica si sono riscontrati gli effetti più evidenti riconducibili a tale processo di devoluzione. Il regime amministrativo dei beni demaniali marittimi, caratterizzato da stabilità fino alla fine degli anni novanta, è stato infatti modificato da un complesso di leggi, che col tempo hanno svuotato di contenuti il tradizionale principio, sancito dall'art.30 cod. nav., dell'esclusiva competenza dell'Autorità Marittima nella gestione dei beni demaniali marittimi.

Come è noto, l'esigenza di un coordinamento regionale nella gestione dei beni demaniali nel rispetto dell'assetto economico territoriale, e della tutela del paesaggio e dell'ambiente, ha inizialmente portato all'emanazione del Decreto legislativo n. 616/1977, il quale ha introdotto con l'art. 59 una distinzione fra i beni demaniali marittimi basata sulle diverse destinazioni d'uso, affidando alle regioni l'assegnazione delle concessioni di utilizzazione di aree demaniali marittime al solo scopo turistico - ricreativo. Tale conferimento ha trovato una concreta operatività con la Legge n. 647/1996 con cui la quasi totalità delle regioni ha aderito a tale programma, delegando peraltro temporaneamente tali funzioni alle stesse Capitanerie di Porto nell'impossibilità di provvedere da subito direttamente.

In questo contesto temporale va ricordato anche il Decreto legislativo n. 11/1998 che ha stabilito il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del demanio territoriale, con limite spaziale di non operatività nei porti e nelle aree di dichiarato interesse nazionale nonché il successivo Decreto legislativo n.96/1999 che ha realizzato il conferimento generale alle regioni ed agli enti

locali di tutte le funzioni amministrative inerenti la gestione dei beni demaniali marittimi e del mare territoriale.

Invero, il personale delle Capitanerie di Porto, occupandosi della gestione del demanio marittimo per moltissimo tempo, ha acquisito una professionalità unica in materia che al momento non può costituire tratto caratterizzante di altri soggetti oggi deputati a tali funzioni; il nuovo assetto normativo lascia quindi aperti molti interrogativi.

Restano fortunatamente di competenza delle Capitanerie numerosi compiti in tema di diporto nautico e pesca marittima, giacchè le regioni e gli enti locali si avvalgono ancor oggi degli uffici delle Capitanerie di Porto. Inoltre, con la Legge n. 88/2001 si è ribadito uno specifico ruolo che le Capitanerie devono tuttora svolgere in rapporto alle concessioni sul demanio marittimo, visto che esse sono chiamate a fornire un proprio parere in merito alla compatibilità dell'uso delle aree e delle opere portuali con gli interessi marittimi.

Riguardo, infine, alle aree marine protette si segnala che, al fine di assicurare la migliore gestione dell'area marina protetta, le regioni o gli enti locali cui siano conferite le funzioni, devono comunque collaborare con le competenti Capitanerie e con i soggetti gestori delle aree marine protette per poter provvedere ad una corretta ed efficace ricognizione delle autorizzazioni e delle concessioni demaniali attualmente in essere sul territorio.

#### **4. Le funzioni dell'Autorità portuale nell'ambito delle infrastrutture portuali**

Nel considerare il sistema delle infrastrutture portuali – che hanno assunto una particolare configurazione a seguito dell'emanazione della Legge n. 84/94 – un posto di preminente rilievo va certamente riservato all'Autorità Portuale il cui ruolo, complesso ed articolato, costituisce il nucleo fondamentale da cui si diparte l'organizzazione portuale.

Come è noto, la Legge n. 84/94 ha individuato una serie di porti (e, precisamente, i porti di I e II classe della 2° categoria) in relazione ai quali è contemplata l'istituzione di un'Autorità Portuale, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e soggetto a vigilanza ministeriale. A tale ente sono state attribuite numerose funzioni, alcune delle quali in precedenza svolte dall'Autorità Marittima (che, peraltro, negli altri porti minori continua ad operare in esclusiva), tra cui si possono in via generale ricordare principalmente le seguenti:

a) Indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi connessi a tali attività.

b) Manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compreso il mantenimento dei fondali.

c) Affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura agli utenti a titolo oneroso di servizi di interesse generale, non coincidenti, né strettamente connessi alle operazioni portuali.

La complessa articolazione delle funzioni attribuite già di per sé costituisce riprova della rilevanza del ruolo che tale ente ha assunto, e mantiene, nell'ambito delle infrastrutture portuali e fa comprendere l'ampio dibattito che, fin dalla sua nascita, ha accompagnato lo sviluppo di questo ente proprio in rapporto all'attribuzione di incisive funzioni destinate a coordinare gli scenari delle più importanti realtà portuali.

#### **5. segue: a) La struttura operativa**

Lo svolgimento delle varie funzioni attribuite all'Autorità Portuale è stato reso possibile attraverso l'istituzione di vari organi ai quali competono vari e differenziati compiti di cui si ritiene di dover dare qui breve cenno per meglio comprendere il suo ambito operativo.

a) Innanzitutto va ricordato il Presidente, il quale ha funzioni propositive nei confronti del Comitato Portuale da lui stesso convocato e presieduto; a tale Comitato deve sottoporre, tra l'altro, il piano operativo triennale ed il piano regolatore portuale, nonché gli schemi di delibere riguardanti il bilancio preventivo, il conto consuntivo, le concessioni per l'espletamento della manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale e per l'affidamento delle attività di fornitura agli utenti portuali a titolo oneroso di servizi di interesse generale. Deve anche proporre al Comitato le delibere in ordine al rilascio delle autorizzazioni per l'espletamento di servizi a favore delle merci e delle concessioni di aree e banchine superiori ai quattro anni ed è, inoltre, tenuto a provvedere al coordinamento delle attività svolte in porto dalle pubbliche amministrazioni e dai privati, ad amministrare le aree ed i beni del demanio marittimo compresi nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza dell'Autorità Portuale, a rilasciare le autorizzazioni e le concessioni di durata inferiore a quattro anni, ad assicurare la navigabilità nell'ambito portua-

le e così via. Tali vaste funzioni sono ulteriormente ampliate dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, che ha riconosciuto al Presidente ogni altra competenza che la legge di riforma non abbia attribuito agli altri organi dell'Autorità Portuale.

*b)* Al Comitato Portuale sono invece devolute funzioni tipicamente deliberative, tra le quali si ricordano l'approvazione del piano operativo triennale, l'adozione del piano regolatore portuale, l'approvazione del bilancio preventivo, la delibera in ordine alle concessioni inerenti la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale ed inerenti alle attività dirette alla fornitura di servizi di interesse generale, nonché le delibere sulle autorizzazioni allo svolgimento dei servizi portuali alle merci e sulle concessioni di aree e banchine di durata superiore ai quattro anni. Il Comitato esprime inoltre pareri al Presidente in ordine all'esercizio da parte di questi delle funzioni relative all'amministrazione delle aree demaniali ed al rilascio di autorizzazioni e concessioni di durata inferiore ai quattro anni.

*c)* Per quanto poi concerne il Segretario generale nominato dal Comitato Portuale, su proposta del Presidente, si ricorda che deve essere scelto tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore marittimo-portuale. Il rapporto che lega il Segretario generale all'Autorità portuale è di quattro anni ed ha natura privatistica.

I principali compiti di questa figura consistono nel porre in essere tutte quelle attività necessarie al funzionamento dell'Autorità portuale, attuando tra l'altro le direttive del Presidente e del Comitato portuale ed occupandosi dell'istruttoria degli atti di competenza di tali due organi e dell'elaborazione del piano regolatore portuale. Ha inoltre compiti informativi nei confronti del Comitato in ordine allo stato di attuazione dei piani di intervento e di sviluppo delle strutture portuali ed anche all'organizzazione economica-produttiva delle attività portuali.

*d)* Esiste poi il Collegio dei revisori dei conti (che dura in carica quattro anni) il quale provvede al riscontro degli atti di gestione, accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili, verifica trimestralmente la cassa e redige una relazione sul conto consuntivo.

*e)* Da ultimo, vanno anche ricordati due organi consultivi costituiti da una Commissione consultiva centrale che fornisce pareri in relazione all'organizzazione portuale ed alla sicurezza e igiene del lavoro nonché dalle Commisio-

ni consultive locali le quali, istituite in ogni porto, esprimono pareri relativamente al rilascio, alla sospensione o alla revoca di autorizzazioni e concessioni, nonché in merito all'organizzazione del lavoro in porto, agli organici delle imprese, all'avviamento delle maestranze portuali ed alla formazione professionale dei lavoratori.

#### **6. segue: b) Le funzioni svolte**

La complessa struttura organizzativa sopra accennata e le molteplici funzioni attribuite all'Autorità Portuale inducono inevitabilmente ad alcune riflessioni in merito all'estendersi delle sue attribuzioni nell'ambito del contesto operativo di riferimento.

Innanzitutto appare estremamente rilevante il complesso compito di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali, operazioni che nella Legge n. 84/94 hanno assunto una particolare configurazione e che, rivestendo un interesse pubblico, necessitano inevitabilmente di una regolamentazione delle condizioni di accesso al mercato e di una continua vigilanza sul loro operato.

L'intervento dell'Autorità Portuale – teso ad autorizzare dette operazioni ed a vigilare su di esse – si profila così estremamente impegnativo e può certamente essere attuato solo attraverso una profonda conoscenza delle sempre più estese esigenze della portualità e del mondo marittimo per realizzare un mercato veramente efficiente e concorrenziale, nel rispetto dei criteri già da tempo enunciati dalla Comunità Europea.

Stante le cennate esigenze del settore in oggetto è del resto consequenziale che in questi ultimi tempi i settori di operatività dell'Autorità Portuale si siano venuti ampliando. Basti pensare che ad essa oggi sono riservate le funzioni legate alla pianificazione e controllo delle concessioni di aree e banchine portuali, ai poteri in tema di rimozione di merci e materiali su aree portuali, alla regolamentazione e vigilanza delle operazioni di imbarco e sbarco, alle determinazioni in tema di lavoro portuale, alla riscossione e gestione delle varie entrate, tra cui i proventi delle autorizzazioni, delle concessioni e delle tasse sulle merci imbarcate e sbarcate e così via. Il che, peraltro, ha comportato imprescindibili difficoltà d'ordine operativo e gestionale legate all'appesantimento di questa struttura.

Ma c'è di più: il ruolo dell'Autorità Portuale si rivela ancor più complesso se si considerano le delicate interrelazioni esistenti tra la stessa e l'Autorità

Marittima che è chiamata a svolgere la propria attività anche nell'ambito di quegli stessi porti in cui è creata l'Autorità Portuale.

Secondo la Legge n. 84/1994 spettano infatti all'Autorità Marittima le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali nonché le funzioni non devolute all'Autorità Portuale: il che già di per sé, in talune ipotesi, può rendere abbastanza difficile l'individuazione degli effettivi campi di competenza delle due Autorità. A ciò si deve poi aggiungere la circostanza, sopra accennata, del trasferimento dall'Autorità Marittima all'Autorità Portuale di alcune funzioni connesse al regime concessorio in relazione alle quali la sostituzione delle già collaudate competenze e professionalità può costituire – almeno nel breve periodo – un ostacolo al raggiungimento della migliore efficienza operativa.

Numerosi sono quindi gli interrogativi che nel tempo si sono venuti a porre in rapporto all'estensione ed alla diversificazione delle funzioni svolte da entrambi gli enti ed alle inevitabili difficoltà di raccordo emergenti.

### **7. Le prospettive di riforma e le connesse criticità**

Il quadro, pur sommariamente sopra enunciato, già evidenzia la complessità della situazione in rapporto all'eterogenea articolazione dei ruoli assunti dall'Autorità Marittima e dall'Autorità Portuale ed alle loro interrelazioni e costituisce la base da cui possono dipartirsi varie considerazioni sull'assetto globale, considerazioni che, invero, assumono connotati di notevole spessore ove si vogliano tenere in debito conto quelle tendenze normative che si stanno delineando nell'ambito della già ventilata riforma della Legge n. 84/1994 e che esprimono in via progettuale mutamenti, anche di notevole peso, dell'attuale configurazione.

Analizzando pertanto lo status delle due cennate Autorità, in rapporto alle loro attuali funzioni ed alle linee di sviluppo che si stanno profilando all'interno di queste due realtà autoritative, è sembrato in questa sede opportuno un cenno di raffronto con alcuni dei più rilevanti progetti normativi che, al momento in cui si scrive, risultano attualmente allo studio, al fine di esprimere alcune considerazioni sui possibili futuri scenari portuali.

a) Proprio guardando al complesso di questi recenti contributi propositivi, emergono innanzitutto dati che, a fronte di una dichiarata necessità di dover provvedere ad una più precisa ripartizione delle competenze tra le due Autorità in esame, in realtà esprimono tendenze volte ad esaltare e privilegiare mag-

giormente le funzioni dell'Autorità Portuale relegando invece a ruoli dai contorni non sempre chiari e ben definiti – ma comunque certamente riduttivi – le Autorità Marittime.

Così, nel dichiarato intendimento di voler riportare “in capo all'Autorità Marittima esclusivamente le competenze in materia di safety ed in materia di security, cioè sicurezza in mare e sicurezza delle navi e degli impianti” e, conseguentemente, di affidare “in via esclusiva alle Autorità Portuali l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo” (così nel Disegno di legge n.858/2006) si sono prospettate soluzioni che, a ben vedere, non possono non suscitare qualche perplessità ove si voglia davvero (come, in effetti si afferma) porre i porti italiani “in condizione di affrontare le sfide poste dalla competizione internazionale” cogliendo altresì “le nuove opportunità che si offriranno soprattutto nel Mediterraneo, più che mai punto focale di transito e snodo dei nuovi traffici marittimi” (v. Relazione al Disegno di legge n.858/2006).

Esaminando le tendenze delineate nei progetti normativi che si è avuto modo di analizzare, emergono infatti profili che non rispondono affatto a quanto prospetticamente segnalato in rapporto ai ruoli attribuiti alle due Autorità ed anzi rivelano contenuti di inquietante rilievo.

A solo titolo di esempio, basterà citare la proposta di attribuire all'Autorità Portuale competenze circa la “navigabilità nell'ambito portuale inclusa la rimozione di relitti e navi abbandonate, nel rispetto della normativa sulla tutela ambientale” così come la proposta di togliere le competenze ora attribuite all'Autorità Marittima nei porti dove non è istituita l'Autorità Portuale, sostituendole con una non ben definita “autorità pubblica individuata dalla legge regionale” a cui vanno attribuiti i compiti di cui all'art. 6 I° comma legge n. 84/94 (v. il citato Disegno di legge n. 858).

Sorprende anche la prospettata ipotesi di costituzione di un “Comitato regionale per le connessioni porto-territorio” da cui si è addirittura voluto escludere la partecipazione del Comandante del Porto, così come riesce di difficile comprensione ed inquadramento (anche stante l'ermetica e stringata espressione utilizzata) l'ipotesi di attribuzione all'Autorità Portuale di poteri di polizia (pur d'intesa con l'Autorità Marittima) riguardo ad aspetti concernenti “la sicurezza della navigazione” o dei servizi antinquinamento (v. il Disegno di legge n.1404/2006).

Senza contare che, talvolta, determinate competenze dell'Autorità Marittima in tema di sicurezza sembrano venire ristrette al solo profilo strettamente

navigatorio, escludendo così tutto ciò che concerne gli impianti portuali (v. il Disegno di legge n.1404/2006).

Volendo accentrare ulteriormente l'attenzione sui rapporti e le interrelazioni operative tra Autorità Portuale ed Autorità Marittima, si profilano anche altri contorni sfumati e contraddittori - e quindi poco rassicuranti nell'ottica di un futuro assetto proficuamente operativo – giacché, nonostante venga sottolineata l'opportunità di precisare i compiti delle Autorità Portuali tenendo conto delle esigenze emergenti e senza ledere le competenze e le prerogative dell'Autorità Marittima (v.il Disegno di legge n. 3249/2007), in certi casi i meccanismi di raccordo appaiono in realtà delineati in termini alquanto discutibili, per non dire evanescenti.

Da un lato infatti si sostiene in alcune proposte che spettano all'Autorità Portuale addirittura le attribuzioni di cui alla parte 1 titolo III libro 1 del codice della navigazione “d'intesa con l'Autorità Marittima”, ovverossia tutte le attribuzioni che riguardano la movimentazione nei porti, la vigilanza nell'esercizio di attività nei porti, il soccorso, la rimozione e così via (v. il Disegno di legge n. 1404/2007). In altri casi, si sostiene in via riduttiva l'ammissibilità dell'intervento dell'Autorità Marittima per il caso di movimentazione delle navi nei porti solo per motivi urgenti di sicurezza ( v. il Disegno n.1044/2006) con obbligo di informativa dell'Autorità Portuale (v. il Disegno n.858/2006).

Ancora, avuto riguardo alla declaratoria di obbligatorietà dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio, battellaggio, è ribadita la competenza dell'Autorità Portuale, pur su proposta dell'Autorità Marittima alla quale, solo per motivi d'urgenza sarebbe riconosciuto il potere di rendere obbligatorio il servizio solo in via temporanea (trenta giorni, prorogabili una volta soltanto); sembrerebbe mantenuta invece la competenza in tema di determinazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici (v. il Disegno di legge n.1044/2006).

*b)* Riguardo poi agli aspetti concernenti il demanio marittimo ed il regime concessorio ed autorizzativo, l'attuale trend appare ribadito ed implementato, pur con variazioni o diverse articolazioni a seconda del progetto.

In proposito, basti pensare a quanto ipotizzato in tema di demanio nel Disegno di legge n. 3249/2007, giacché ivi si prevede non solo la possibilità di acquisire al demanio – per necessità dell'esercizio portuale – zone di proprietà privata comprese nella circoscrizione territoriale di ciascuna A.P. o ad essa adiacenti ma anche di comprendere fra le aree e beni oggetto dei poteri di amministrazione anche quelli non demaniali. Ancora, avuto specifico riguardo al

regime concessorio, in taluni casi si afferma una competenza residuale dell'Autorità Marittima nei porti in cui non è istituita l'Autorità Portuale (v. il Disegno di legge n. 2501/2007), oppure altrove la si nega, attribuendo tali funzioni residuali ad una non ben identificata "autorità pubblica" (v. il Disegno di legge n. 858/2006).

Di rilievo appare anche la previsione contenuta nel disegno di legge n. 2501/2007 secondo cui l'Autorità Portuale – in persona del suo Presidente – può concludere accordi sostitutivi della concessione demaniale.

c) Invero, nemmeno la qualificazione giuridica dell'Autorità Portuale appare uniforme nei vari progetti esaminati.

Pur ribadendo tutti i disegni di legge il principio dell'autonomia amministrativa e dell'autonomia di bilancio, finanziaria e gestionale (v. ad esempio i Disegni nn. 1404-858 e 1044), in alcuni casi l'autorità in oggetto viene inquadrata quale ente pubblico non economico (vi il Disegno n.1044/2006) di rilievo nazionale ad ordinamento speciale (v. il Disegno di legge n.858/2006), in altri le si attribuisce espressamente una personalità giuridica di diritto pubblico quale ente pubblico istituzionale di rilievo nazionale ad ordinamento speciale (v. il Disegno di legge n.1404/2006), senza quindi fare più riferimento al requisito "non economico", cosa, questa, che evidentemente potrebbe aprire nuovi orizzonti operativi.

Resta comunque il fatto che, in talune ipotesi, risulta addirittura contemplata la possibilità di ricomprendere in un unico ambito organizzativo ed autoritativo più porti venendo così a costituire un particolare organismo, definito "autorità di sistema" (v. il Disegno di legge n. 3249/2007). Il che costituisce chiaro indice delle tendenze in atto volte ad accedere ad una sempre più cospicua affermazione dei poteri autoritativi dell'Autorità Portuale.

## **8. Considerazioni in chiave prospettica**

Da quanto sopra sommariamente esposto, emerge dunque uno scenario in cui non solo le attribuzioni di volta in volta riconosciute ai due enti autoritativi si profilano in termini alquanto variegati e difformi e non appaiono logicamente distribuite ma in cui nemmeno i punti di raccordo sono sufficientemente ed adeguatamente chiariti.

In questa situazione di incertezza diventa quindi estremamente difficile ipotizzare il futuro contesto in cui le due Autorità potranno e dovranno muoversi: ciò, anche tenendo conto che altre ipotesi normative verranno ad aggiungersi

in un prossimo futuro a quelle già presentate, ampliando così il novero delle soluzioni adottabili.

Potendo quindi in questa sede svolgere soltanto considerazioni in termini di ipotesi e volendo soprattutto focalizzare la posizione dell'Autorità Marittima, è comunque da auspicare che alcune circostanze - quali lo sviluppo dei traffici marittimi e delle connesse economie, l'evoluzione dei molteplici sistemi di sfruttamento delle risorse marine, i crescenti rischi legati che hanno ampliato il concetto di sicurezza, l'accentuato fenomeno dell'immigrazione clandestina via mare - dovranno costituire le ipotesi su cui anche in futuro l'Autorità Marittima dovrebbe essere deputata a concentrare i suoi sforzi e la sua attività, sia confermando tutti i ruoli già validamente svolti in passato sia estendendo in alcune specifiche direzioni codesti ruoli istituzionali.

Volendo fare qualche esempio, ed avuto riguardo in particolare alla sicurezza marittima (sia in rapporto alle navi che in rapporto alle infrastrutture portuali), si osserva che certamente dovranno essere calibrate le strategie per far fronte alle nuove esigenze operative ed ambientali. L'Autorità Marittima dovrà quindi implementare tutte le modalità ed i sistemi di controllo (e, primo tra tutti, il Port State Control – PSC ed il Vessel Traffic Service – VTS), sviluppando ulteriormente i rapporti con le Autorità Marittime degli altri Paesi.

Per tutelare l'ambiente marino e le risorse del mare, è poi evidente che le Capitanerie dovranno sviluppare le loro attività di monitoraggio per poter calibrare adeguatamente gli interventi in caso di emergenze ecologiche; ciò, anche attraverso l'adozione di mezzi sempre più moderni e di nuovi sistemi di rilevazione. Si segnala che una materia destinata a far parte del bagaglio operativo dell'Autorità Marittima è costituita, alla luce di quanto previsto dal recente Testo Unico sull'Ambiente (D.L.vo n. 152/2006), dai controlli riguardanti la movimentazione, la sosta nei porti ed il trasporto in mare di rifiuti e scorie che rappresentano una delicata problematica in rapporto alle esigenze di sicurezza, salute e tutela dell'ambiente. Il che dimostra che tali competenze "ecologiche" dovrebbero anche in futuro rimanere attribuite all'Autorità Marittima.

Poiché in questi ultimi tempi, grande è stato lo sviluppo della nautica da diporto - materia in cui la normativa (vedasi ad esempio la Legge 8 luglio 2003, n.172) ha riconosciuto un preminente ruolo delle Capitanerie nello svolgimento di alcune attività tecnico-amministrative nonché di vigilanza e di controllo riferite a tale settore - dovrebbe essere ribadita la concentrazione delle funzioni amministrative e tecniche nella sfera di attribuzioni del capo del compartimento marittimo (ad esempio, poteri di ordinanza per la disciplina della navigazio-

ne sotto costa e tutela della sicurezza nelle attività balneari e potestà sanzionatoria in generale per gli illeciti amministrativi commessi in tale settore) e dovrebbe essere sottolineato il rilievo dei compiti attribuiti, ivi incluse le funzioni pubblicistiche legate alla tenuta dei registri delle unità da diporto. In futuro, sarebbe inoltre auspicabile anche lo sviluppo di un programma che, oltre all'attività di vigilanza e di controllo, investa anche altri aspetti quali l'elaborazione di studi e di normative di settore, la proposizione di più moderne tecniche per la rilevazione della velocità dei natanti e per la verifica dell'efficacia delle dotazioni di bordo e di quelle individuali per la pesca subacquea oltre la fascia di mare riservata alla balneazione, la proposizione di attività informative sul corretto utilizzo dei mezzi navali al fine di contribuire alla diffusione di una cultura sulla nautica da diporto e così via.

Ma volendo in questa sede sottolineare un particolare aspetto legato allo sviluppo del trasporto marittimo, che in oggi costituisce spesso un singolo segmento di un più ampio ciclo trasportistico multimodale, sarebbe invero auspicabile che l'Autorità Marittima sia in concreto chiamata a collaborare anche alla predisposizione di nuovi modelli di gestione tecnico-amministrativi in ambito portuale. Al fine di favorire tali sviluppi, all'interno delle Capitanerie si segnala che sono già state ideate nuove procedure per la semplificazione e l'omogeneizzazione delle pratiche di arrivo e partenza delle navi, nonché sono stati posti in essere studi sull'attuale situazione delle infrastrutture portuali e sulle possibilità di implementazione delle stesse

Considerando questi preminenti – ma non unici – profili, si configura dunque una situazione in cui le professionalità del Corpo delle Capitanerie di Porto auspicabilmente dovrebbero anche in futuro essere chiamate a costituire un momento unico ed imprescindibile per uno sviluppo tutelato dei traffici marittimi, perpetrando nel tempo la valenza di questa istituzione negli stessi ambiti operativi attuali, ambiti che dovrebbero pertanto non solo essere confermati ma anche opportunamente implementati.

E proprio nel determinare gli ambiti operativi dell'Autorità Marittima e puntualizzare gli elementi di raccordo con le funzioni svolte dall'Autorità Portuale, al precipuo scopo di evitare squilibri e discrasie si dovrebbero quindi tenere sempre in conto delle esperienze acquisite, evitando il disperdersi di quelle capacità che costituiscono il fondamento della funzionalità portuale e senza intaccare il condivisibile principio della suddivisione tra ruolo di programmazione, pianificazione, coordinamento ed indirizzo generale e ruolo di intervento operativo riguardante sia la navigazione sia le infrastrutture portuali.