

**BREVI NOTE SULLE NOVITÀ INTRODOTTE DAL DECRETO LEGISLATIVO  
N. 232 DEL 13 DICEMBRE 2017 IN MATERIA PORTUALE**

*Maria Paola La Spina* \*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 232/17 – 3. Osservazioni conclusive

1. – Come ormai noto da qualche tempo è stato avviato un procedimento di riforma della legge n. 84/94 che per molti anni ha regolato la materia portuale<sup>1</sup>. Tale Legge, dopo il primo periodo nel corso del quale ha ricevuto un consenso diffuso, ha sollevato da più parti criticità: l'eccessiva durata dei processi decisionali; la mancanza di coordinamento e di collegamenti intermodali fra le diverse sedi portuali nazionali; difficoltà interpretative ed applicative delle disposizioni talvolta poco chiare e lacunose.

Da qui la necessità di avviare un procedimento di riforma della legge n. 84/94<sup>2</sup>; inizialmente sono stati modificati solo alcuni articoli<sup>3</sup>, successiva-

\* Dottoressa di ricerca e docente a contratto di Diritto commerciale II, Università degli studi di Palermo.

<sup>1</sup> Legge 28 gennaio 1994 n. 84 "Riordino della legislazione in materia portuale pubblicata in G.U. n. 28 del 04.02.1994; per un approfondimento si veda tra gli altri: F. BERLINGIERI, *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 su riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, 238 ss; S.M. CARBONE – MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, in *Dir. mar.*, 1994, 3 ss; M. CASANOVA, *Note sulla legge del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. Dir., terz.*, 2000, 311 ss.

<sup>2</sup> Sulla riforma della L. n. 84/94: G. MASTRANDEA, *Il disegno di legge governativo in materia di riforma della legislazione in materia portuale: una breve panoramica delle principali novità de jure condendo*, in *Riv. dir. nav.*, 2000, 201; F. MUNARI, *I primi quindici anni della l. n. 84/94. Esperienze, valutazioni e alcuni suggerimenti per future prospettive di riforma*, in *Aa. Vv., Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, numero speciale di *Dir. mar.*, 2010, 767; G. VEZZOSO, *La riforma dei porti italiani in una prospettiva europea*, in questa *Rivista*, 2015, 255 ss.

<sup>3</sup> La legge n. 647/96 ha ad esempio modificato l'art. 17 della l. n. 84/94 introducendo un termine ultimo per la fornitura di manodopera temporanea; quest'ultimo articolo è stato successivamente riformulato dall'art. 3 della legge 30 giugno 2000, n. 186. Fra le più recenti modifiche si se-



mente si ha avuto una più drastica rivisitazione della normativa esistente con il d.lgs. n. 169/16<sup>4</sup>, uno dei decreti attuativi della legge delega n. 124/15, che ha quasi del tutto modificato la prima parte della Legge n. 84/94 abrogando le Autorità portuali ed istituendo le Autorità di sistema portuale (AdSP). Nel nuovo quadro normativo prospettato dalla citata riforma, le nuove *Authorities*, avrebbero dovuto rendere maggiormente competitive le infrastrutture portuali nazionali al fine di cercare di creare uno spazio unico europeo.

In realtà anche il nuovo assetto al sistema portuale dato dal d.lgs n. 196/16 ha evidenziato qualche criticità nell'organizzazione; in particolare è stato osservato, in un intervento della Corte dei Conti europea<sup>5</sup>, che molte risorse dell'Unione europea, utilizzate per le infrastrutture portuali (banchine, moli, frangiflutti etc...), sono state inefficaci e non più sostenibili. La Corte ha, quindi, auspicato un pronto intervento nazionale, dopo valutazioni tecniche, per pianificare e programmare l'attività delle Autorità di gestione portuale con le reali ed effettive esigenze del mercato, nel rispetto dell'ambiente e del territorio. In linea con ciò il Codice degli appalti<sup>6</sup> ha previsto una valutazione più rigorosa *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* degli investimenti per le opere pubbliche.

2. – Alla luce delle suesposte considerazioni, lo scorso 27 febbraio è entrato in vigore il cosiddetto “correttivo porti”, il d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232<sup>7</sup> recante “Disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, concernente le Autorità Portuali”, ad integrazione e modifica della l. n. 84/94.

Il testo è composto da 16 articoli ed incide principalmente proprio sugli strumenti di pianificazione dei sistemi dei porti; pur rimanendo, infatti, il

gnala il D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 che ha inserito un nuovo articolo 5-bis in tema di bonifica.

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

<sup>5</sup> Corte dei Conti europea, Relazione speciale del 23 settembre 2016 “*Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci ed insostenibili*”.

<sup>6</sup> D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure di appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, pubblicato in G.U. del 19.04.2016, n. 91.

<sup>7</sup> Pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 33 del 09.02.2018.

Piano regolatore portuale lo strumento di pianificazione destinato ad esso, dopo la riforma in oggetto il Piano regolatore portuale è oggi composto da più documenti.

Ai sensi, infatti, dell'art. 1 del d.lgs. n. 232/17 il nuovo Piano regolatore portuale è composto dal Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) e dai piani regolatori portuali di ciascun porto (art. 1 comma 1).

Le AdSP redigono il Documento di pianificazione strategica in modo che sia coerente con Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Tale documento individua le aeree destinate alle attività strettamente portuali, retro portuali e agli assi di collegamento viario e ferroviario; delimita, altresì, le zone destinate ad attività commerciale e crocieristica. Individua, inoltre, gli obiettivi di sviluppo che si prefigge l'AdSP.

Per quel che riguarda, invece, il procedimento che porta alla sua adozione l'art. 1-quater prevede che il Documento di pianificazione strategica sia sottoposto al parere di ciascun comune territorialmente interessato<sup>8</sup>, sia adottato dal Comitato di gestione ed approvato nei sessanta giorni successivi dalla Regione d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti.

Nel caso in cui la circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale sia ricompresa in più Regioni, la Regione competente all'approvazione è quella dove ha sede l'Autorità di sistema portuale, d'intesa con le altre Regioni.

I singoli piani regolatori portuali, adottati nei singoli porti ricompresi nella circoscrizione territoriale delle AdSP, invece delimitano ed individuano analiticamente le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aeree portuali e retro portuali, delle infrastrutture stradali e ferroviarie e delle aeree destinate alle attività commerciali e crocieristiche già individuati precedentemente dal Documento di pianificazione strategica (Art. 1-sexies).

Sono state apportate anche delle piccole modifiche all'iter per l'adozione dei piani regolatori portuali.

Il d. lgs. 232/17 prescrive che il piano regolatore portuale sia adottato dal Comitato di gestione previa intesa con i comuni territorialmente interessati che devono esprimere il proprio parere entro e non oltre 45 giorni dal ricevimento dell'atto che successivamente viene inviato al Consiglio superiore dei

<sup>8</sup> Il Comune si deve esprimere entro e non oltre 45 giorni dal ricevimento dell'atto.

lavori pubblico affinché (art. 1, comma 2-quater) esprima il suo parere entro 90 giorni e non più 45 come era previsto prima della riforma. Al termine della procedura VAS, la Regione competente, entro quaranta giorni (non più trenta) approva il piano regolatore.

Oggetto di riforma è stato anche l'art. 8 della L. n. 84/94; l'art. 5 del d. lgs. n. 232/17 ha, infatti, introdotto nuove funzioni al Presidente dell'AdSP riconoscendogli, oltre la facoltà di promuovere e proporre al Comitato di gestione varianti stralcio al piano regolatore portuale (art. 5, comma 1, lett. e), il potere di:

- insediare e convocare l'Organismo di partenariato della risorsa mare, dopo averne nominato i componenti designati ai sensi dell'art. 11-bis;
- adottare, previa delibera del Comitato di gestione, sentita la Commissione consultiva, sulla base dei piani di impresa, degli organici e del fabbisogno lavorativo comunicati dalle imprese di cui agli articoli 16 e 18 e dell'organico del soggetto di cui all'articolo 17, il Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese;
- vigilare sul corretto funzionamento dello Sportello unico amministrativo, anche al fine di segnalare eventuali prassi virtuose da adottare o eventuali disfunzioni da correggere.

Circa il Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese, il comma 3-bis prevede che abbia validità triennale e sia soggetto a revisione annuale; secondo la norma tale strumento organizzativo ha valore di documento strategico di ricognizione ed analisi dei fabbisogni lavorativi in porto, non producendo vincoli per i soggetti titolari di autorizzazioni e concessioni di cui agli articoli 16 e 18, fatti salvi i relativi piani di impresa e traffico.

Il d.lgs. n. 232/17 nulla modifica, invece, sul procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità di gestione portuale per la cui nomina è previsto un iter complesso che sfocia in un accordo tra Stato e Regioni<sup>9</sup>.

Le ulteriori modifiche apportate alla Legge n. 84/94 dal d.lgs. n. 232/17 riguardano alcuni aspetti degli organi di *governance* delle Autorità di gestione portuale in particolare la loro composizione. Nulla invece viene modifica-

<sup>9</sup> G. TACCOGNA, *Il contenzioso innanzi i giudici amministrativi sulle nomine dei Presidenti delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.* 2006, 995 ss; ID., *Il contenzioso tra Stato e Regioni, innanzi alla Corte Costituzionale, con riguardo alla nomina dei Presidenti delle Autorità portuali (anche nella prospettiva della tensione di interesse nazionale e c.d. federalismo di esecuzione)*, in *Dir. mar.* 2006, 415.

to per quanto attiene alla seconda parte della Legge n. 84/94 ossia sui servizi e sulle imprese portuali.

Tra le principali novità si segnala in particolare la modifica apportata ai componenti del Comitato di gestione che secondo il nuovo articolo 9 riformato prevede che: “il rappresentante dell'autorità marittima viene sostituito dal direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto dell'Autorità di sistema portuale” (art. 6). Si specifica, altresì, che qualora le designazioni non pervengano entro il termine previsto, il Comitato di gestione è comunque regolarmente costituito con la metà più uno dei componenti (art. 6, comma 1-c).

Sempre in merito ai componenti del Comitato di gestione, il nuovo articolo 9 specifica che “non possono essere designati e nominati quali componenti del Comitato di cui al comma 1, lettere b), c) e d) coloro che rivestono incarichi di componente di organo di indirizzo politico, anche di livello regionale e locale, o che sono titolari di incarichi amministrativi di vertice in controllo pubblico. I componenti nominati che rivestono i predetti incarichi decadono di diritto alla data di entrata in vigore della presente disposizione”. Conseguentemente se alcune Autorità hanno componenti che corrispondono a tali caratteristiche, decadranno di diritto.

Circa le funzioni del Comitato di gestione, il d.lgs. n. 232/17 aggiunge che è compito di quest'ultimo deliberare il Piano dell'organico del Porto dei lavoratori delle imprese di cui agli artt. 16, 17 e 18.

Si segnala, infine, un'ulteriore modifica introdotta dal d.lgs. n. 232/17 che riguarda la disciplina dello Sportello unico amministrativo<sup>10</sup> di cui all'art. 15-bis della l. n. 84/94, introdotto con il d. lgs. n. 169/16. Viene, infatti, stabilita la procedura<sup>11</sup> di adozione del regolamento che ne disciplina l'organizzazione, il funzionamento e il monitoraggio.

3. – Da quanto sinora esposto appare del tutto evidente che le modifiche alla L. n. 84/94 apportate dal d.lgs. n. 232/17 abbiano, in realtà, riformato

<sup>10</sup> Lo Sportello Unico amministrativo è stato introdotto con lo scopo di realizzare una semplificazione ed uno snellimento degli adempimenti burocratici ed amministrativi. Svolge funzioni di *front office* a favore dei soggetti operanti in porto per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi tranne quelli relativi lo Sportello unico doganale e dei controlli della sicurezza.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 12 del d. lgs. n. 232/17 il regolamento è approvato dal Comitato di gestione su proposta del Presidente dell'Autorità di sistema portuale e sentito l'organismo l'Organismo di partenariato della risorsa del mare.

in modo incisivo solo gli strumenti di pianificazione dei porti introducendo in particolare il Documento di pianificazione strategica ed ampliato i poteri del Presidente delle Autorità di sistema portuale. Le ulteriori norme, invece, hanno apportato qualche piccola modifica alle composizioni ed alle funzioni degli organi di *governance* delle Autorità.

Si evidenzia che, già prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo in oggetto, sono sorte le prime controversie applicative. Si ricorda, infatti, la recentissima sentenza del TAR Toscana<sup>12</sup> che ha accolto il ricorso promosso dal Comune di Livorno contro l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale per l'annullamento della nota con la quale l'AdSP aveva dichiarato di non accogliere la nomina del Sindaco di Livorno quale componente del Comitato di gestione.

La questione era sorta in quanto la Giunta del Comune di Livorno aveva nominato il Sindaco componente del Comitato di gestione; nomina che invece era stata contestata dal Presidente dell'Autorità di sistema Portuale in quanto ritenuta in contrasto con quanto stabilito dall'art. 8 della Legge n. 84/94 che a seguito della riforma del d. lgs. n. 169/16 richiedeva che poteva essere nominato componente del Comitato di gestione solo chi aveva "comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale".

Il TAR ha dato ragione al Comune di Livorno poiché che al momento della pronuncia nessuna norma vietava di nominare soggetti che rivestivano incarichi politici.

Tuttavia, il quadro normativo è nel frattempo mutato, dal momento che, come già precedentemente evidenziato, il d. lgs. n. 232/17 ha stabilito che non possono essere nominati quali componenti del Comitato di gestione soggetti che ricoprono incarichi politici e qualora qualche componente rivesta tali incarichi decade di diritto<sup>13</sup>.

Il d.lgs. n. 232/17 rappresenta l'ultimo tassello della riforma della l. n. 84/94 voluto fortemente dal ministro Del Rio e da tutto il *cluster* portuale italiano

<sup>12</sup>Tar Firenze n. 256 del 12.02.2018.

<sup>13</sup>A riprova di ciò, sul sito istituzionale della medesima AdSP del Mar Tirreno Settentrionale consultato alla data della redazione della presente nota, risulta una nuova designazione, in rappresentanza del Comune di Livorno nel Comitato di gestione.

Essendo entrato in vigore solo da pochi mesi si attendono le reazioni degli operatori del settore al fine di valutare se le modifiche alla L. n. 84/94 appena entrate in vigore siano sufficienti a colmare le lacune e le problematiche sollevate nel passato e soprattutto se consentiranno di allineare il sistema portuale italiano con i sistemi dei porti del nord Europa. La normativa italiana sui porti così come risulta oggi riformata dovrebbe consentire, se usata correttamente, di condurre l'Italia verso il futuro.

*Abstract*

On February 27, 2018 the Legislative Decree no. 232 of 13 th December 2017 entered into force with the purpose to complete the reform process on Law no. 84/94 relevant the port system. The study examines the main changes introduced by the Legislative Decree ; in particular, it focuses on the changes made to the port planning instruments and to the procedures implemented for their adoption. Further provisions have modified some elements pertaining the governance specially with regard to the composition of the relevant bodies. Nothing has been changed, instead, as regards the second part of the Law no. 84/94 with reference to port services.