

02 OTT. 2007



Ministero dei trasporti
COMANDO GENERALE
CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO

Reparto II - Ufficio 2°

Indirizzo telegrafico: MARICOGECAP

Prot. n. 02.02.

88441

Roma, _____
P.D.C. 06/59084631

A **CAPITANERIA DI PORTO**
TUTTE

UFFICI CIRCONDARIALI MARITTIMI
TUTTI

E,p.c. **MINISTERO DEI TRASPORTI**
Dipartimento per la navigazione ed il
trasporto marittimo ed aereo
SEDE

Direzione generale per le
infrastrutture della navigazione
marittima ed interna
SEDE

DIREZIONI MARITTIME
TUTTE

Argomento: Riparto di competenze per la gestione del demanio marittimo e riparto di competenze in ordine ai profili della sicurezza della navigazione e di polizia marittima che si svolgono nell'ambito del demanio marittimo e del mare territoriale.

Per puntuale informazione, si trasmette copia della nota n. 8522 in data 28/08/2007, con la quale la Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima ed interna pone in evidenza la necessità per l'Autorità marittima di relazionarsi con i soggetti portatori di interessi generali - in *primis*, con le Autorità portuali, laddove istituite - anche nell'esercizio delle funzioni inerenti alla disciplina degli accosti.

Le dette funzioni, pur incidendo sulla politica di sviluppo commerciale dei porti, rientrano nelle esclusive attribuzioni dei comandanti di porto - Capi di circondario marittimo, stante la relativa, specifica attinenza a valutazioni di carattere tecnico-operativo e di sicurezza della navigazione.

Si rimanda, per la più completa analisi, ai contenuti dell'allegata nota che spazia, in ragione della fattispecie che l'ha originata, al potere di ordinanza del Capo del circondario.

IL CAPO REPARTO
C.A.(CP) Felicio ANGRISANO



**VISIONE
COMANDANTE GENERALE**

Ministero dei Trasporti

Roma, 28 AGO. 2007

Direzione Generale per le Infrastrutture
della Navigazione Marittima ed Interna

Alla **Capitaneria di Porto
di BARI**

e.p.c.
Comando Generale del Corpo delle
Capitanerie di Porto
SEDE

Avvocatura distrettuale dello Stato
Via Melo 97
70100 BARI

Ufficio Circondariale Marittimo
70043 MONOPOLI

Visione Com.te Generale	<input type="checkbox"/>
Routine	<input type="checkbox"/>
Copia a:	
Rep. 02	
Uff. <i>h</i>	

Div. 6[^]

Prot. n. MIN__TRA/DINFR/8522

Class. A 2.50

OGGETTO: Porto di Monopoli. Riparto competenze per la gestione del demanio marittimo e riparto di competenze in ordine ai profili della sicurezza della navigazione e di polizia marittima che si svolgono nell'ambito del demanio marittimo e del mare territoriale.

Riferimento: Nota protocollo n 31.06.00.13524 in data 30.05.2007 di codesta Compamare.-

E' stata prospettata da codesta Capitaneria di Porto la questione in merito alla possibilità che la titolarità delle competenze amministrative sul demanio marittimo nel porto di Monopoli venga riconosciuta in capo alla Regione Puglia.

Orbene da quanto comunicato nella nota in riferimento emerge che l'area portuale di Monopoli, in quanto sottratta al trasferimento di funzioni per essere la stessa inclusa nell'elenco di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 1995, è ancora di competenza statale e, quindi, non apparirebbe, di conseguenza, condivisibile l'impostazione secondo cui la Regione

Puglia possa avocare a se stessa le potestà gestorie sul demanio marittimo nell'area portuale in questione.

Sul punto preme specificare che la prevista competenza statale non esula né in base alla prevista utilizzazione delle aree portuali, né dall'aver firmato questa Amministrazione il protocollo d'intesa con la Regione Puglia; in merito, infatti, si informa che il Protocollo d'intesa citato è da considerarsi come mero accordo istruttorio finalizzato alla revisione del D.P.C.M. 21 dicembre 1995, e, pertanto, come tale, inefficace, all'attualità, a produrre alcun effetto.

Di conseguenza, per il momento, e per ragioni di uniformità con casi analoghi, non possono che confermarsi le posizioni già conosciute sull'argomento, vertendosi anche in tema di competenze attribuite (direttamente) dalla legge.

Per quanto concerne, invece, la necessità di ricorrere alla revisione dell'esistente piano regolatore portuale per correggere l'attuale Ordinanza di polizia marittima, in via preliminare, appare utile sottolineare che tale attività rientra nelle precipue attribuzioni dei Comandanti del Porto - Capi del Circondario Marittimo, territorialmente competenti, a cui gli stessi danno corso, autonomamente ed in piena legittimazione, in presenza di un potenziale rischio per gli interessi istituzionalmente oggetto di tutela, a termini degli articoli 17,30,62-63, 81 del Codice della Navigazione e degli artt. 59 e ss. del Regolamento Navigazione Marittima.

Inoltre, è manifestatamente evidente che la disciplina degli accosti e del movimento delle navi nel porto attiene a valutazioni di carattere tecnico-operativo e di Sicurezza della navigazione, sicché la relativa materia è del tutto peculiare e specifica, e, soprattutto, è riferita alla Polizia dei Porti ed alla Sicurezza portuale, di competenza funzionale dello Stato, per l'utilità generale connessa con i collegamenti marittimi preordinati ad assicurare il fondamentale "diritto di locomozione" e di "estensione spaziale generale", costituzionalmente garantiti.

E' innegabile, d'altronde, che i porti fanno parte del demanio pubblico marittimo ex artt. 28 cod. nav. e 822 cod. civ. e che l'Autorità competente può disciplinarne l'uso e le attività secondo canoni di logicità e ragionevolezza, non precludendone, peraltro, l'uso stesso, non potendo comprimere, al di là di ogni ragionevole giustificazione e finalità, la libera iniziativa economica ed il diritto di locomozione, costituzionalmente garantiti, nonché la libera esplicazione dei servizi, le Regole di concorrenza, di cui agli artt. 85 ss. del Trattato CE, la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, che costituiscono i canoni fondamentali enunciati nell'articolo 3 del Trattato stesso.

In sintesi, la regolamentazione degli attracchi e del movimento delle navi nei porti, laddove legittimamente posta ed attuata dall'Autorità Marittima, è ispirata al principio fondamentale della Sicurezza della navigazione, di cui il regime degli accosti nei porti stessi costituisce una specifica applicazione.

Più in particolare, l'accesso e la operatività e, di contro, gli accosti nei porti italiani può essere regolamentato secondo le valutazioni di carattere squisitamente e rigorosamente tecnico, di assoluta ed esclusiva competenza del Comandante del Porto - Capo del Circondario Marittimo, titolare del potere normativo di cui agli articoli 81 - 82 cod. nav. e 59 del Regolamento di Esecuzione, "finanche" per le navi di bandiera estera, poiché, tra l'altro, l'Italia è parte della Convenzione di Ginevra recante lo Statuto sul regime internazionale dei porti marittimi del 9 dicembre 1923, ratificata e resa esecutiva con R.D. 08.05.1933, n. 1270, sicché "a fortiori", la regolamentazione della destinazione del molo Margherita tramite Ordinanza del Capo del Circondario di Monopoli, quale competente Autorità dello Stato, nelle cui attribuzioni esclusive, come si è detto, rientra la Polizia della Navigazione e della Sicurezza portuale, non fa altro che attuare la concreta coesistenza tra la libertà di esercizio della navigazione e dell'uso del porto come bene

pubblico destinato alla navigazione e la protezione degli interessi locali e localizzati nel territorio.

Inoltre, sul punto in esame, ribadendo che il provvedimento dell'Ufficio Circondariale Marittimo oggetto di doglianze da parte della Regione, è, quindi, una Ordinanza di Polizia Marittima, di cui all'articolo 59 del Reg. nav. mar., emanata dal **Comandante del Porto in esplicazione del potere di Polizia conferitogli dall'articolo 81 del Codice della Navigazione**, priva anche dell'obbligo di motivazione ex articolo 3 della legge n°241/1990 (così: Consiglio di Stato, sezione VI, 13 giugno 1995, n. 583, in *Diritto dei Trasporti*, 1997, p. 119 e ss.), non vi è dubbio che la disciplina esclusiva degli accosti delle navi nel porto, essendo specifica attribuzione dell'Autorità Marittima non configura alcuna "invasione di competenza né per il Comune, né per la Regione o per le altre Amministrazioni".

In ogni caso, si precisa ancora che la potestà di Polizia che l'articolo 81 del Codice della Navigazione, con norma di carattere generale, conferisce al Comandante di Porto, si manifesta proprio attraverso le Ordinanze di polizia Marittima, previste dal richiamato articolo 59 del regolamento, che sono **atti di normazione secondaria** per i quali detta Autorità nell'esercizio di tale potere è dotata "di una più ampia discrezionalità circa la individuazione delle precauzioni più idonee in relazione alla specifica situazione del porto": TAR Sicilia, Palermo, 17 maggio 1996, n°603 in *Diritto dei trasporti*, 1997, pag. 208 e ss. e che l'Amministrazione Comunale locale potrebbe regolamentare solo sbarco e la circolazione veicolare dei turisti, solo **in assenza di Ordinanza dell'Autorità Marittima**, e, peraltro solo per ben individuati motivi di sicurezza pubblica (confr.: T.A.R. Campania, Napoli, Sezione I, 6 novembre 2000, n. 4103).

Ciò premesso, tuttavia, non si può non tener conto del fatto che, nell'attuale fase di totale conferimento di funzioni in materia di demanio marittimo dallo Stato agli Enti territoriali locali - in ambiti nei quali coesistono attribuzioni e funzioni diverse - appare necessario individuare dei centri di riferimento *ratione materiae*, al fine di assicurare le esigenze di uniformità dell'azione amministrativa e, quindi, l'efficienza degli Uffici periferici, evitando così di pregiudicare le aspettative complessive dell'utenza.

Nella fattispecie, è, comunque, inegabile, che la competenza è in capo a questa Amministrazione centrale, in quanto i richiami ai problemi di competenza per la gestione del porto, infatti, non sono conferenti per la disciplina degli accosti e del movimento delle navi nei porti, essendo quest'ultima materia distinta e separata dall'utilizzazione dei beni demaniali marittimi e delle funzioni amministrative a questa attinenti: l'una - la prima - attiene alla polizia dei Porti, che è del tutto peculiare e specifica, investendo il profilo tecnico-operativo della Sicurezza della navigazione e portuale; la seconda - l'utilizzazione del demanio marittimo - concerne la generica funzione amministrativa e di Polizia del demanio, disciplinata dagli artt. 36-54 cod. nav. e 5-37 Reg. Nav. Mar. (Cass., Sez. III Pen., 23 dicembre 1996), nonché dell'articolo 105, lett.1), D.Lg. vo 31 marzo 1998, n.112.

A ciò è da rilevare, però, che questa Direzione Generale, pur, in passato, trattando la materia della Polizia della Navigazione e della Sicurezza *tout court*, in quanto assorbita nella più ampia nozione di gestione del demanio, desumibile dall'art. 30 Cod. Nav., ad oggi, a seguito della riorganizzazione ex D.P.R. 2 luglio 2004, n. 184, non ha esclusiva attribuzione per quanto concerne la disciplina della navigazione e della Sicurezza della navigazione.

Potrebbero, quindi, essere ritenute funzionalmente competenti, *ratione materiae*, nella trattazione delle questioni predette, strutture centrali diverse da questa Direzione Generale.

Premesso quanto sopra, è da ritenersi, però, indispensabile, soprattutto nei porti ancora di competenza dello Stato, inseriti nel D.P.C.M. del 1995, non attestarsi su rigide

posizioni e di operare, nell'esercizio del potere di regolamentazione del traffico e della Sicurezza del porto, tenendo presenti tutti gli interessi rilevanti e coinvolti nella emanazione delle Ordinanze, pur considerando che il Codice della Navigazione e il relativo Regolamento di Esecuzione non prevedono né una particolare fase istruttoria, né speciali accertamenti in contraddittorio con gli interessati, vertendosi in materia in cui l'Amministrazione competente ha un potere insindacabile di scelta di mezzi più idonei per la raccolta di elementi obiettivi sui quali effettuare la propria determinazione, e che non hanno rilevanza né il modo in cui essa viene informata sull'esistenza dei presupposti di esercizio del potere, né la provenienza di qualsiasi segnalazione, né i motivi che abbiano indotto alla stessa segnalazione, richiedendosi soltanto, ai fini del legittimo esercizio del potere, il preventivo accertamento di circostanze di fatto su cui viene ad incidere la determinazione (così esattamente: Cons. Stato, Sezione VI, n.583/1995).

E' da sottolineare, sul punto, che un Ordinanza di Polizia Marittima, la cui applicazione, in molti casi, tende a consolidarsi nel tempo, a seguito di analoghi e successivi provvedimenti, sarebbe auspicabile che fosse emanata anche dopo una istruttoria amministrativa, e pure adeguatamente motivata (sebbene non necessaria), anche con palese e diretto riferimento all'istituto giuridico della Conferenza dei Servizi come modulo procedimentale istruttorio teso a soddisfare, esigenze di speditezza e semplicità dell'azione amministrativa (TAR Calabria, Catanzaro, sezione II, 4 dicembre 2006, n°1565; Consiglio di Stato, sezione II, 20 giugno 2003, n. 3684).

In sostanza, si deve porre attenzione, affinché il procedimento amministrativo esperito dai Capi del Circondario, - pur nella peculiarità della disciplina - di cui all'Ordinanza ex articolo 59 reg. es, Cod. Nav. -sia preordinato all'adozione di un provvedimento in cui l'interesse pubblico in attribuzione trovi il massimo della soddisfazione in rapporto con gli altri interessi rilevanti, tenuto anche conto che gli attracchi delle navi, e, quindi, di riflesso, la destinazione delle banchine in un porto sono "destinati a svolgere un servizio pubblico", e comunque, permettono di attuare, come si è sottolineato, il fondamentale "diritto di locomozione" (vedi TAR Toscana 23 ottobre 1987, in Diritto Marittimo, 1988, pag. 1212 e ss.).

Quanto sopra, non a dispetto dell'interesse pubblico nazionale (in questo caso nel settore dei trasporti), rispetto agli interessi locali, tenuto conto che, d'altro canto, anche la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha lasciato intatto l'articolo 5 della Costituzione, in cui si afferma l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, ed ha introdotto il principio della sussidiarietà quale canone di riparto delle funzioni amministrative, lo ha fatto salvo.

Con la consapevolezza che gli interessi nazionali, indubbiamente presenti in relazione allo sviluppo ed all'organizzazione di un porto, rimangono, comunque, delle scelte pianificatorie, residuando, nei singoli casi, uno spazio discrezionale, con la possibilità di soluzioni alternative, o comunque diversificate ed eventualmente graduate, anche in ossequio agli interessi generali delle collettività locali, è evidente che il problema della concorrenza amministrativa sull'area demaniale portuale merita di essere in qualche modo relativizzato, occorrendo agire, con spirito di leale collaborazione con la Regione e gli Enti locali interessati.

In merito, pertanto, codesta Capitaneria di Porto è pregata di voler informare, qualora lo ritenga opportuno, altre Amministrazioni interessate al problema ivi esposto, avendo cura di partecipare gli esiti, comunque, a questa Direzione Generale, se non altro per gli eventuali successivi adempimenti di competenza.

Il Direttore Generale
Dott. Cosimo Caliendo

