



*Ministero dei Trasporti*  
Direzione Generale per le Infrastrutture  
della Navigazione Marittima ed Interna

Roma, 19 FEB. 2007

Alla **Direzione Marittima**  
**LIVORNO**

**Capitaneria di Porto**  
**LIVORNO**

e.p.c. **Ministero della Difesa**  
**Ufficio Legislativo**  
**Via Venti Settembre**  
**ROMA**

**Ministero della Difesa**  
**STAMADIFESA**  
**IV reparto - Logistica ed Infrastrutture**  
**Via Venti Settembre**  
**ROMA**

**Ministero della Difesa**  
**Direzione Generale dei lavori e del**  
**demanio**  
**ROMA**

**Comando Generale del Corpo delle**  
**Capitanerie di Porto**  
**SEDE**

**Capitaneria di Porto**  
**VIAREGGIO**

**Capitaneria di Porto**  
**PORTOFERRAIO**

**Capitaneria di Porto**  
**MARINA DI CARRARA**

DIV. 6°  
Prot. n. M\_TRA/DINFR/ 2690  
Classifica A 2.47/L 06

**OGGETTO: Riparto di competenze per la gestione del demanio portuale. Sentenza n°344/2007 della Corte Costituzionale.**

Riferimenti: a) Nota protocollo 4316 in data 23.10.2007 della Direzione Marittima di Livorno;  
b) Nostro dispaccio protocollo 9059 in data 11 settembre 2007 (non a tutti);  
c) Dispaccio Comando Generale 02.02.89084 in data 04/10/2007 (non a tutti).

Come noto l'articolo 9 della legge 16 marzo 2001 n°88, che ha modificato l'articolo 105, comma 2, lett. l, del d.lgs 31 marzo 1998 n°112, ha previsto il conferimento di funzioni in materia di gestione di beni demaniali marittimi a favore delle Regioni nei "porti di rilevanza economica regionale ed interregionale" a decorrere dal 1 gennaio 2002.

Tale formulazione ricalca quanto disposto dall'articolo 4, comma 1, della legge 28 gennaio 1994, n°84, in materia di classificazione di porti, che doveva sostituire i criteri previsti dal T.U. 2 aprile 1885 n. 3095 (in particolare l'articolo 2), ora abrogato, ai sensi dell'articolo 27, comma 8, della medesima legge 84/94, per quanto con essa non compatibile.

Si è dubitato, però, della sussistenza, alla data del 1 gennaio 2002, di tutti i presupposti formali per rendere operativo il conferimento di funzioni alle Regioni in materia di porti, mancando lo strumento per identificare i porti di competenza regionale, cioè il nuovo sistema di classificazione di cui alla legge 84/94, non essendosi perfezionato il previsto iter di adozione dei provvedimenti recanti i criteri e la classificazione dei porti, previsti dal citato articolo 4, commi 4 e 5.

Non può disconoscersi, pertanto, che l'effettività del conferimento di funzioni sul demanio portuale è stata connotata da elevatissimi livelli di difficoltà, considerato anche che si sono contrapposte, le seguenti due diverse tesi (i).

Secondo una prima posizione ermeneutica dal 1 gennaio 2002 il conferimento delle funzioni amministrative nei porti sarebbe divenuto operativo solo per i porti d'interesse interregionale e regionale non elencati nel D.P.C.M. 21/12/1995, lasciando, così, inalterati gli effetti del citato D.P.C. M. prima della modifica legislativa in parola.

Invece, secondo l'altra interpretazione, suffragata anche da molteplici interventi della Corte costituzionale, la competenza statale sarebbe rimasta unicamente nei porti di rilevanza internazionale e nazionale, e non nei porti di interesse interregionale e regionale, ritenendo gli elenchi di cui al D.P.C.M. 21/12/1995 validi solo per le aree di preminente interesse nazionale (diverse dai porti).

Quest'ultima posizione, tuttavia, non è stata recepita, come noto, da questa Amministrazione, la quale, supportata dal vigente quadro normativo e dalla Magistratura contabile (ii), ha mantenuto la propria competenza nei porti compresi nel D.P.C.M. 21/12/1995, ritenendolo non superato, e, quindi, non riconosciuta la competenza regionale in materia di porti.

Tale assunto è ritenuto valido, sia che si tenda ad identificare concettualmente i porti nell'ambito delle aree di interesse nazionale, potendosi non evincere *ictu oculi* una diversa interpretazione in base all'art. 105 del d.lg. 31 marzo 1998 n. 112, sia che si vada, invece, a privilegiare, *stricto sensu*, l'aspetto portuale.

Ciò in quanto questa Amministrazione ha ritenuto non sussistere al momento tutti i presupposti formali per rendere operativo il totale conferimento di funzioni alle Regioni.

D'altronde, considerato che non è ancora avvenuta la necessaria esatta individuazione della categoria dei porti di rilevanza economica regionale e interregionale, e in più specie, la adozione del D.M. di classificazione *ex art.* 4 della legge n. 84/1994, quest'ultimo aspetto, come afferma una parte della dottrina (iii), non poteva certamente

fornire una chiave di lettura diversa, stante, per lo più sul piano fattuale, l'inalterata possibilità di una determinazione unilaterale statale circa la competenza amministrativa in materia di porti.

Da un'attenta valutazione della normativa vigente, o, quanto meno, dei principi che possono trovare applicazione in materia, non è risultata evidente, infatti, pur volendo condividere la portata del parere del Consiglio di Stato del 2002 n. 767, una esclusiva competenza regionale, emergendo, anzi, non poche indicazioni di segno opposto (iv).

Tuttavia, in un'ottica aderente all'ormai consolidato principio di sussidiarietà, anche nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, nonché per motivi di opportunità, nelle more della definizione, ad opera dei pertinenti livelli decisionali, di un indirizzo condiviso Stato-Regioni in materia di competenze sul demanio marittimo e portuale, questa Amministrazione ritiene che, ormai, si debba operare ogni sforzo interpretativo possibile nella direzione del conferimento di funzioni alle realtà locali in un contesto collaborativo, indirizzo espresso, peraltro, nella Circolare n°120/2001, per giungere ad un condiviso risultato finale sia per questa Amministrazione che per quelle regionali, considerato, peraltro, l'imminente passaggio delle competenze gestorie nel resto d'Italia.

Sul punto, infatti, come specificato anche nella circolare n°17/2007, questa Amministrazione si è fatta carico presso i superiori pertinenti livelli decisionali politici ed amministrativi di definire al più presto il necessario procedimento di revisione del D.P.C.M. 21/12/1995, onde evitare il verificarsi di una crescita esponenziale di conflittualità tra le Istituzioni della Repubblica, nonché il verificarsi di un conflitto negativo o positivo di competenze che rischierebbe di tramutarsi in una isteresi, o ancor peggio in una inerzia amministrativa.

In particolare, da ultimo, nel mese di dicembre dello scorso anno presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla presenza anche dei rappresentanti delle Amministrazioni regionali, questo Dicastero ha rappresentato l'esigenza di definire al più presto la questione sul riparto di competenza Stato-Regioni per le aree portuali.

Pertanto, essendo ragionevole attestarsi su una posizione di cautela, intesa, da un lato a non pregiudicare le prerogative regionali e, dall'altro a non far ricadere sugli Organi statali le inerzie e le isteresi del momento storico, nella fattispecie si è dell'idea che la questione del conferimento dei porti della Toscana, alla luce della decisione della Consulta, ferma restando l'interpretazione sugli effetti della stessa, precisati con il Dispaccio in rife b), divulgato dal Comando Generale con il dispaccio in rife c), possa essere risolta, interpretando sistematicamente l'effettivo panorama normativo vigente, ivi compreso il R.D. n°3095 del 1885, nonostante non faccia riferimento espresso, né poteva farlo, ai porti di rilevanza economica regionale.

La vecchia classificazione dei porti in base alla prefata disposizione normativa prevede i porti suddivisi in due categorie; nella prima sono iscritti i porti destinati al rifugio o alla difesa militare, nella seconda i porti commerciali.

All'interno della seconda categoria, poi, i porti considerati di interesse generale dello Stato sono assegnati ad una prima classe, mentre gli altri porti sono distribuiti in ulteriori tre classi.

Ciò premesso, si ritiene, in linea di principio che, allo stato attuale della legislazione vigente, in applicazione dell'articolo 105 del d.lgs 112/98 e in base ai criteri condivisi con la Regione Toscana nell'accordo istruttorio in data 23.11.2004 di revisione D.P.C.M. 21.12.1995 in corso, che debbano essere mantenute allo Stato le funzioni amministrative in materia di demanio nei sottoelencati porti:

- 1) i porti rientranti nella giurisdizione delle Autorità Portuali;

2) i porti militari, per intero o in parte, per tali intendendosi, anche le aree portuali destinate unicamente alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nonché gli specchi acquei collegati funzionalmente con i suddetti porti ed aree, non permanentemente sottesi agli usi pubblici;

3) le aree portuali ed i manufatti ivi esistenti destinati ai compiti di difesa e di sicurezza dello Stato perseguiti dalle Forze armate, dal Corpo delle Capitanerie di Porto, dalle Forze dell'Ordine, dai Vigili del fuoco ovvero oggetto di consegna per i medesimi compiti;

4) le aree e le opere destinate alla realizzazione del sistema VTS ed alla sicurezza della navigazione in genere;

5) i porti non rientranti nella giurisdizione delle Autorità Portuali, ma ascritti alla competenza statale, in quanto di interesse nazionale, tra i quali certamente i porti che movimentano un volume di prodotti petroliferi e combustibili pari o superiore a cinquecentomila tonnellate per anno, in quanto possono considerarsi prevalentemente destinati all'approvvigionamento di energia.

Quest'ultimi porti, nonostante di competenza statale, secondo l'articolo 9 della legge 16 marzo 2001 n°88 che ha previsto il conferimento di funzioni in materia di gestione di beni demaniali marittimi a favore delle Regioni solo nei "porti di rilevanza economica regionale ed interregionale", non sono presenti nella Regione Toscana, anche alla luce dei criteri condivisi con la stessa Amministrazione regionale nel citato accordo di revisione del D.P.C.M. 21.12.1995.

Aspetti problematici della questione, tuttavia, potrebbero verificarsi per le aree portuali, cioè i cosiddetti ambiti portuali, dei porti sede di Autorità Portuali, non ricadenti nella circoscrizione di queste ultime, in quanto le circoscrizioni risultano minori degli ambiti portuali.

In tale complessa fattispecie, preso atto che la Giurisprudenza Costituzionale, in particolare la c.d. sentenza Lavagna 511/2002, dove si è evidenziato che sono fatte salve le competenze statali limitatamente alle aree "ove sono costituite Autorità portuali", ha ascritto le "aree e non i porti sede di Autorità portuale alla competenza statale", devono considerarsi ancora in capo all'Amministrazione Marittima gli ambiti portuali dei porti, sede di Autorità Portuali, ma non ricadenti all'interno delle circoscrizioni di queste ultime.

Per quanto concerne i due porti classificati militari o di interesse militare, vale a dire (per la Regione Toscana) i porti di Livorno e di Porto Santo Stefano: per il primo porto la competenza statale dovrebbe essere assorbita in quella della locale Autorità Portuale; per il secondo porto, si è appreso nell'ultima riunione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 13 gennaio c.a. che l'Amministrazione della Difesa non lo riterrebbe più di interesse militare strategico.

Ciò detto, comunque, l'Autorità Marittima interessata non dovrà procedere al trasferimento delle pratiche per i precitati porti militari prima di una effettiva ricognizione e "zonizzazione" delle predette aree da parte della scrivente di concerto con l'Amministrazione della Difesa, la quale ha in capo a sé la prerogativa di identificare precipuamente le aree nelle quali sono venuti meno o affievoliti i propri interessi istituzionali.

Pertanto, in linea transitoria, solo per quest'ultimi porti l'Autorità Marittima interessata dovrà ritenersi ancora competente in materia di demanio marittimo.

Di conseguenza, tutti i rimanenti porti devono intendersi, alla luce della sentenza richiamata in oggetto, ascritti alla competenza regionale per ciò che concerne la competenza in materia di gestione del demanio marittimo, così come inteso nel D.Lgs 105/1998.

Sono, ovviamente, impregiudicate le competenze che riguardano tutte le attività e gli aspetti che afferiscono agli aspetti dominicali inerenti la configurazione giuridica dei beni demaniali, nonché la materia della Polizia dei Porti, che è del tutto peculiare e specifica, investendo il profilo tecnico-operativo della Sicurezza della navigazione e portuale, essendo quest'ultima materia distinta e separata dall'utilizzazione dei beni demaniali marittimi e delle funzioni amministrative a questa attinenti, e tutte le altre competenze escluse per effetto di specifiche disposizioni normative.

Restano ancora escluse le funzioni concernenti le concessioni demaniali marittime per l'approvvigionamento delle fonti di energia (articolo 104, lett. pp, del d.lgs 112/98) e le funzioni concernenti il Sistema Informativo del Demanio Marittimo.

Per quanto complessivamente esposto, vorrà codesta Direzione Marittima, in ossequio alla decisione n°344/2007, attenersi al presente dispaccio, disponendo, nel contempo, che i Compartimenti Marittimi dipendenti trasferiscano le pertinenti documentazioni relative alle concessioni demaniali non più ascritte alla propria competenza.

Per quanto concerne, invece, gli atti concessori pluriennali già definiti o ancora in istruttoria di competenza di questa Direzione Generale, ai sensi dell'articolo 36 del Codice della Navigazione, perverranno successive disposizioni.

Restando in attesa di eventuali ulteriori sviluppi sulla questione *de qua*, si fa riserva di fornire, non appena perverranno dai superiori pertinenti livelli decisionali politici e amministrativi, altre indicazioni in merito alla revisione del DPCM 21.12.1995.

**La presente viene inviata per conoscenza anche all'Amministrazione della Difesa, per le proprie valutazioni di competenza.**

Il Direttore Generale  
Dott. Cosimo Caliendo



---

<sup>i</sup>) Sul punto, G. PIERANTOZZI, *Il pasticcio dei porti turistici*, in *Dir. mar.* III/2003, 857, 868, il quale, commentando il parere del Cons. St., sez. II, 15 maggio 2002 n. 767, ha sostenuto la ormai avvenuta cessazione della competenza amministrativa dello Stato nei porti non di rilevanza economica internazionale e nazionale. Ma sulla questione vi sono anche contrasti giurisprudenziali all'interno di medesimi Tribunali amministrativi regionali, come nelle sentenze TAR Lecce 17 dicembre 2003 e TAR Lecce 14 marzo 2005. Sul conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Toscana avverso la competenza della Capitaneria di porto di Viareggio in materia di demanio marittimo, si rimanda al nostro dispaccio del 09 aprile 2003. Con il dispaccio n. 12823/2006, questo Ministero ha poi ritenuto che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza 4 dicembre 2002 n. 511, statuendo sull'incompetenza dello Stato soltanto riguardo alle aree demaniali liguri inserite nel D.P.C. M. del 1995, *argumentando a contrariis*, avrebbe affermato la piena validità e vigenza di tale strumento identificativo per le rimanenti Regioni.

<sup>ii</sup>) L'esercizio delle funzioni amministrative da parte dell'Amministrazione dei trasporti è stato inizialmente ritenuto legittimo, con nota del 18 maggio 2001 n. 1183, anche dall'Ufficio di controllo della Corte dei Conti.

<sup>iii</sup>) La classificazione dei porti si pone come esigenza essenziale, particolarmente per i porti turistici. In tal senso R. TRANQUILLI LEALI, *Le utilizzazioni del diporto nautico nell'ambito del demanio marittimo: profili attuali di competenza*, in *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002, 91, 98.

<sup>iv</sup>) Nella sentenza C. cost. 1 ottobre 2003 n. 303 è stato affermato che sussistono i presupposti perchè lo Stato disciplini realtà che, sia pure, attribuite letteralmente alla competenza concorrente con le Regioni, assumono una rilevanza ultraregionale per la dimensione nazionale, se non addirittura europea. Ma v. anche C. cost. 26 giugno 2002 n. 282.

h