



Regolamento concernente l'inserimento del porto di Monfalcone nell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale

Atto del Governo 509

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo	509	
Titolo:	Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente l'inserimento del porto di Monfalcone nell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale	
Norma di delega:	articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 6, comma 2-bis, lettera a) della legge 28 gennaio 1994, n. 84	
Numero di articoli:	2	
	Senato	Camera
Date:		
presentazione:	07/02/2018	07/02/2018
annuncio:		23/03/2018
assegnazione:	13/02/2018	13/02/2018
termine per l'espressione del parere:	15/03/2018	15/03/2018
Commissione competente:	8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni)	IX (Trasporti)

Lo schema di decreto del Presidente della Repubblica [A.G. 509](#), dispone l'inserimento del porto di Monfalcone nell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico.

Premessa

Il Piano strategico per la portualità e la logistica (approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 agosto 2015) ha delegato il Governo a prevedere la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità portuali, di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema nonché alla *governance*, tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti" ([articolo 8, comma 1, lettera f, della legge 7 agosto 2015, n. 124](#)).

Il 15 settembre 2016 è entrato in vigore il [decreto legislativo n. 169/2016](#) (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 31 agosto 2016), di riforma delle Autorità portuali che, in sostituzione delle preesistenti 24 Autorità, ha istituito 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP). Successivamente, è stato emanato il [decreto legislativo n. 232 del 2017](#) che contiene disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo di riforma.

La riforma delle AdSP, come risulta dal combinato disposto dei due decreti legislativi indicati, prevede:

1) il superamento della logica dell'autorità portuale intesa come struttura amministrativa per lo più coincidente con una singola struttura portuale (monoscalo) e, pertanto, la **sostituzione delle vecchie autorità portuali con nuove Autorità di sistema portuale** alle quali fanno capo più porti;

2) la **riduzione del numero delle autorità portuali** che passano **da 24 a 15** e che accorpano 57 porti italiani (con la possibilità di ulteriori riduzioni di strutture sulla base del monitoraggio della riforma, da effettuare dopo tre anni dall'entrata in vigore della stessa), con la possibilità per le Regioni di chiedere l'inserimento nelle Autorità di Sistema di ulteriori porti di rilevanza economica regionale e nazionale. Si prevede che nei porti nei quali aveva sede un'autorità portuale soppressa sia istituito un **Ufficio territoriale portuale**;

3) una nuova **programmazione degli investimenti portuali** e una nuova procedura per i **piani regolatori portuali**;

4) la previsione del Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese portuali;

5) la riarticolazione della **governance**.

Gli **organi delle AdSP, alla luce della riforma**, sono:

- a. il **Presidente**, che deve avere "comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale" ed è nominato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti d'intesa con le Regioni interessate; resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta;
- b. il **Comitato di Gestione** che sostituisce il vecchio comitato portuale e che risulta composto **esclusivamente da soggetti istituzionali** (Presidente dell'AdSP, che lo presiede, un componente designato dalla regione o da ciascuna regione il cui territorio è incluso nel sistema portuale; un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane il cui territorio è incluso nel sistema portuale; un componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni ex sede di autorità portuale inclusi nell'AdSP; un rappresentante dell'autorità marittima, con diritto di voto nelle materie di competenza). Con riguardo ai componenti di tale organo sono state inoltre previste specifiche forme di inconfirabilità.
- c. l'**Organismo di partenariato della risorsa mare**, nuovo organo con funzioni consultive dei rappresentanti degli operatori e delle imprese, composto dal Presidente dell'AdSP che lo presiede, dal comandante del porto ovvero dei porti che fanno parte del sistema dell'AdSP e in cui confluisce la rappresentanza delle categorie professionali e delle imprese: vi partecipano, tra gli altri, le associazioni datoriali e sindacali rappresentative delle categorie operanti in porto ed i rappresentanti degli armatori, degli industriali, degli operatori logistici, ferroviari, turistici che operano nel porto;
- d. la **Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP**, istituita a livello centrale con sede presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, come **organo di coordinamento nazionale delle nuove Autorità** con il compito di coordinare e armonizzare le scelte strategiche per i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche relative alle concessioni demaniali marittime e le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

Oltre a tali aspetti sono modificate le competenze dei diversi organi (dal presidente, al comitato di gestione, al segretario generale), alcune competenze dell'autorità marittima, e sono introdotte altre disposizioni di semplificazione e di coordinamento. E' inoltre prevista la costituzione di società cooperative per i servizi di ormeggio.

Le disposizioni dello schema di decreto

L'**articolo 1 dello schema di decreto del Presidente della Repubblica, A.G. n. 509**, dispone **l'inserimento del porto di Monfalcone nell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico**.

L'art. 1 modifica in tal senso l'Allegato A della legge n. 84/1994, contenente l'elenco delle Autorità di Sistema Portuale con i relativi porti in esse ricompresi, **affiancando, il porto di Monfalcone al Porto di Trieste**, attualmente unico porto dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale. **L'articolo 2** della schema reca la clausola di invarianza finanziaria.

Si ricorda che con [DM 8/11/2016 n. 361](#) è stato nominato Zeno D'Agostino come Presidente dell'Autorità di Sistema portuale del Mar Adriatico orientale, dopo il parere favorevole delle competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato sulla proposta di nomina ([PN n. 81](#) del 6/10/2016).

Lo schema di D.P.R. in commento è emanato in virtù dell'articolo 6, comma 2-*bis*, lettera a), della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (come sostituito dall'articolo 7 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169), il quale prevede, tra l'altro, che **con regolamento**, da adottare, su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400/1988, possano essere apportate, su **richiesta motivata del Presidente della Regione** interessata, **modifiche all'elenco dei porti ricompresi nell'Autorità di Sistema Portuale**, che sono indicati nell'allegato A della legge n. 84/1994, al fine di **consentire l'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale o di porto di rilevanza economica nazionale, la cui gestione è stata trasferita alla Regione** all'interno del sistema dell'Autorità di Sistema Portuale territorialmente competente.

Con nota del 16 settembre 2016, il **Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia** ha infatti chiesto di **integrare l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico orientale, prevedendo al suo interno anche il porto di Monfalcone**, che è classificato come **porto di rilevanza economica nazionale**, al fine di perseguire una efficiente razionalizzazione del sistema portuale della regione e di porre in essere le necessarie azioni sinergiche per lo sviluppo del sistema medesimo, con importanti ricadute sul territorio e sul tessuto socio-economico regionale.

La Relazione governativa allo schema di decreto cita come fonti normative della classificazione del porto di Monfalcone il Regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095 e il decreto ministeriale 2473 del 1967, che lo inseriscono nelle seguenti categoria di allora: categoria II -prima classe: porti dediti principalmente al commercio e ritenuti di interesse generale dello Stato in base ad una certa movimentazione di merci nell'ultimo triennio. Secondo le nuove classificazioni previste dall'art. 4 della legge n. 84/1994, rientrerebbe tra i porti di categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale.

Gli obiettivi dell'integrazione del porto di Monfalcone nell'ambito dell'Autorità di sistema portuale dell'Adriatico

Nella Relazione governativa allo schema di decreto si evidenzia che "Obiettivo di medio e lungo periodo del regolamento è la **possibilità di costituire un nuovo e forte gateway di ingresso da Sud per le merci con origine/destinazione i Paesi/regioni dell'Europa continentale**, dalla Svizzera all'Austria e alla Baviera, fino ai Paesi *landlocked* dell'Europa orientale (Sud della Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca in primo luogo) e dei Balcani. Ciò, al fine di contribuire in tal modo a ridurre le emissioni inquinanti delle navi, che seguirebbero una rotta Asia-Europa molto più corta di quella attuale, ma soprattutto al fine di porre le basi per una più equilibrata distribuzione dei flussi di traffico tra il cuore dell'Europa industriale, sempre più spostata a Est, e i principali porti *gateway* del continente". In linea con lo spirito della riforma che ha istituito le Autorità di sistema portuale l'obiettivo dichiarato è quello di **superare l'eccessivo localismo attuale**

nell'area del Nord-Est".

Per quanto riguarda il **Porto di Monfalcone** la relazione precisa che, in conseguenza dell'inserimento del porto nell'ambito dell'Autorità di sistema portuale è previsto, come **obiettivo di breve periodo**, anche l'eliminazione dell'apparato amministrativo di supporto al porto di Monfalcone con una consequenziale riduzione dei costi di funzionamento relativamente a tale porto (attualmente tale porto è gestito da un'azienda speciale).

L'Analisi d'impatto della regolamentazione, pur riconoscendo **lo svantaggio in termini localistici** (il porto di Monfalcone infatti si vedrà privare della diretta direzione del Porto e diventerà una direzione di scalo ricompresa all'interno di un più ampio sistema portuale), segnala come tale intervento sia un **vantaggio a livello nazionale** in quanto si considererà la portualità del Nord-est italiano come un "unicum" favorendo la competitività di questo sistema portuale con le altre nazioni europee che già hanno organizzato i porti in sistema in modo da costituire una rete nazionale capace di unificare, specializzare e differenziare gli scali. Si prevede inoltre che, a seguito dell'accorpamento vi **sarà un aumento di produttività del porto di Trieste e di Monfalcone.**

Nell'ambito del parere favorevole reso dalla Conferenza Unificata sullo schema si segnala che è allegata alla medesima una nota del comune di Monfalcone secondo cui "l'inserimento del porto nell'Autorità di Sistema Portuale non può prescindere dal riconoscimento della partecipazione con diritto di voto di un rappresentante del Comune nel quale il porto ha sede nel comitato di gestione di cui all'articolo 9 della Legge 84/1994".

Al riguardo si rileva che la questione è disciplinata dall'articolo 9, comma 1, lettera d), della legge n. 84 del 1994, che prevede che partecipi al comitato **"componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni ex sede di Autorità di sistema portuale inclusi nell'Autorità di sistema portuale**, esclusi i comuni capoluogo delle città metropolitane" nonché dal comma 1-bis dell'articolo 9 della legge n. 84 del 1994 che prevede che "alle sedute del Comitato partecipa anche un **rappresentante per ciascun porto incluso nell'Autorità di sistema portuale** e ubicato in un comune **capoluogo di provincia non già sede di Autorità di sistema portuale**. Il rappresentante è designato dal sindaco e ha diritto di voto **limitatamente alle materie di competenza del porto rappresentato**". Tali disposizioni non sembrano applicabili al comune di Monfalcone che non risulta capoluogo di provincia né comune ex sede di autorità portuale.

Tali norme tuttavia non possono essere oggetto di intervento nell'ambito del regolamento all'esame, come precisato anche dal parere reso dal Consiglio di Stato. Pertanto l'eventuale accoglimento delle istanze di partecipazione sopra ricordate, non potrà prescindere da una modifica della normativa vigente.

L'evoluzione normativa del conferimento alle regioni del demanio marittimo

Circa l'**evoluzione normativa del conferimento alle Regioni del demanio marittimo** (tra cui rientrano i porti) e delle relative funzioni, questa è stata avviata dall'articolo 59 del **D.P.R. n. 616/1977**, che ha trasferito, delegandole alle Amministrazioni regionali ordinarie, la maggior parte delle competenze sul demanio marittimo fino a quel momento distribuite tra il Ministero della Marina mercantile e le Autorità marittime periferiche. Tale trasferimento trovava fondamento nella formulazione di allora degli artt. 117 e 188 Cost, che prevedevano la competenza esclusiva dello Stato sui porti marittimi e la competenza legislativa delle Regioni sulla portualità, con possibilità di delega delle relative funzioni amministrative da parte dello Stato. Il DPR ha quindi escluso dalla delega di funzioni i porti e le aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima, rinviandone l'identificazione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, poi emanato il 21 dicembre 1995. Il conferimento di funzioni alle regioni ordinarie in materia di demanio marittimo si è completato nel 2001; successivamente è intervenuta la riforma costituzionale degli artt. 117 e 118 Cost (L. cost. n. 3/2001) che ha inserito la materia dei porti nell'ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni in relazione alla quale spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Per le regioni a Statuto speciale furono fatte salve le forme di gestione del demanio marittimo allora in essere, in attesa del completamento della emanazione degli strumenti normativi ed amministrativi necessari (Circ. Ministero trasporti 8/11/2001).

La **classificazione dei porti** è stata stabilita dall'art. 4, comma 1 della **legge n. 84/1994**, mentre in precedenza era contenuta, come detto, nel TU approvato con R.D. 2 aprile 1885, n. 3095 (articolo 2), poi abrogato ai sensi dell'articolo 27, comma 8, della **legge n. 84/1994**, per quanto con essa non compatibile.

I porti marittimi nazionali sono ora ripartiti nelle seguenti categorie e classi, in base all'utilizzazione economica e funzionale dei porti, anziché alla movimentazione delle merci:

- a) categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato;
- b) categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale;
- c) categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale;
- d) categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale

L'art. 4, comma 4 della legge n. 84/1994, ha peraltro rinvio la definizione delle caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti della categoria II, classi I, II e III, e l'appartenenza di ogni scalo alle classi medesime a successivi decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

A seguito del mancato perfezionamento dell'iter di adozione di tali provvedimenti attuativi, la classificazione dei porti non è divenuta operativa. Le aree demaniali marittime non delegate alle regioni e pertanto rimaste di interesse statale, sono invece state identificate con il **D.P.C.M. 21 dicembre 1995**. L'art. 9 della legge n. 88/2001, novellando il D.Lgs. n. 112/1998, ha poi attribuito - a decorrere dal 1° gennaio 2002 - la competenza allo Stato per i porti di rilevanza economica internazionale e nazionale e per quelli destinati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato,

escludendoli dalla delega di funzioni alle regioni. Anche la Corte Costituzionale è intervenuta in materia con la sentenza 4 dicembre 2002, n. 511. Poichè non sussistevano alla data del 1° gennaio 2002, tutti i presupposti formali per rendere operativo il conferimento di funzioni alle Regioni in materia di porti, mancando lo strumento necessario per identificare quelli di competenza regionale, il Ministero dei trasporti ha quindi mantenuto fino al 2008 (Circolare 17/4/2008 n. 4920) la propria competenza sui porti compresi nel D.P.C.M. 21 dicembre 1995, ritenendolo non superato. La Corte costituzionale ha peraltro successivamente censurato tale interpretazione (tra cui la sentenza n. 89 /2006 e altre) ribadendo comunque la potestà dello Stato di qualificare i porti di rilievo internazionale o di preminente interesse nazionale con la collaborazione della Regione interessata. Nel 2009 risultavano classificati dal MIT 41 porti di categoria I (interessanti la sicurezza dello Stato e la navigazione) e 36 porti marittimi commerciali di II categoria, prima classe (di rilevanza economica internazionale).

Per quanto riguarda le **Regioni a statuto speciale**, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 si è stabilito (art. 10) che, con le modalità previste dai rispettivi statuti, si dovesse provvedere a trasferire alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, in quanto non attribuite, le funzioni ed i compiti conferiti dal decreto legislativo alle regioni a statuto ordinario

Le **norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli - Venezia Giulia (decreto legislativo 1 aprile 2004, n. 111, e successive modificazioni)**, dispongono il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti, e hanno previsto (articolo 11, comma 2) che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Regione, si dovesse **provvedere all'identificazione delle aree dei porti internazionali e nazionali nelle quali opera il trasferimento alla Regione delle funzioni** relative alle concessioni sulle aree demaniali marittime.

La Relazione governativa allo schema di decreto in commento evidenzia che in questo quadro normativo "si è raggiunta con la Regione Friuli-Venezia Giulia una intesa, mediante la sottoscrizione, con il Ministero dei trasporti, di un protocollo in data 23 ottobre 2006".

Con **D.P.C.M. 9 febbraio 2009** sono quindi stata precisamente individuate le **aree del demanio marittimo di preminente interesse nazionale**, in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e delle esigenze della navigazione marittima, che sono riportate indicate in Allegato A e in Allegato B al decreto e per le quali le funzioni rimangono in capo allo Stato. E' stato poi **demandato alla Regione Friuli Venezia Giulia** (articolo 1, comma 2) **l'esercizio delle funzioni relative alla concessione sulle aree demaniali marittime nell'ambito del porto di Monfalcone**, ad esclusione di quelle identificate negli elenchi A e B allegati nonché di quelle destinate all'approvvigionamento energetico.

Con **legge regionale 31 maggio 2012, n. 12**, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha quindi disciplinato **l'organizzazione e il funzionamento del porto di Monfalcone**, stabilendo all'articolo 2 che, fatte salve le funzioni mantenute in capo allo Stato in relazione alle esigenze di unitarietà, **la regione esercita le funzioni pianificatorie, programmatiche e amministrative per l'organizzazione e il funzionamento del porto di Monfalcone** e di porto Nogaro.

Relazioni e pareri allegati

Lo schema di decreto legislativo è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall'analisi tecnico normativa e dall'analisi d'impatto della regolamentazione. Si segnala che l'analisi d'impatto della regolamentazione contiene un'ampia disamina della situazione di traffico e delle prospettive dei porti di Monfalcone e di Trieste.

Allo schema sono inoltre allegati il parere favorevole della Conferenza unificata reso il 21 dicembre 2017, il parere favorevole del Consiglio di Stato del 25 gennaio 2018 e le osservazioni inviate all'ANCI dal Comune di Monfalcone il 14 dicembre 2017.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Lo schema di decreto modifica l'Allegato della legge n. 84 del 1994, su cui era intervenuto il decreto legislativo n. 169 del 2016, di riforma delle Autorità di Sistema portuale.

on

Senato: Dossier n. 599

Camera: Atti del Governo n. 505

19 febbraio 2018

Camera Servizio Studi st_trasporti@camera.it - 066760-2614
Dipartimento Trasporti

 CD_trasporti