

# Aggiornamento

## Cap. 5 Paragrafo 2.1

### Parte Speciale

#### 5.2.1 Autorità portuali

Il quadro normativo di riferimento in materia portuale è contenuto nella legge n.84/1994 che ha introdotto, in sostituzione del precedente modello organizzativo basato su porti interamente pubblici, un nuovo modello, nell'ottica del principio comunitario, caratterizzato dalla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali, affidate alle Autorità portuali, e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali, affidate ai privati (salva la proprietà pubblica di suoli ed infrastrutture).

In particolare l'art. 6 della legge ha disposto l'istituzione di 24 Autorità portuali presso i porti con rilevanti volumi di traffico: Ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Ravenna Savona, Taranto, Trieste e Venezia. Esse sono enti di diritto pubblico, dotate di autonomia finanziaria, quindi enti con personalità giuridica, destinati a soddisfare bisogni di interesse generale, **enti pubblici non economici**.

La separazione tra funzioni di regolazione ed indirizzo affidate alle autorità portuali e svolgimento delle attività economiche affidate alle imprese private, si confronta con l'esigenza di investimenti significativi nel settore e di disciplina, nel rispetto dei principi di concorrenza, della durata delle concessioni.

In questo contesto il decreto legge n.133/2014 (cd. Sblocca Italia) ha previsto l'adozione di un **Piano Strategico Nazionale della portualità e logistica, approvato il 26 agosto 2015**, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

E sempre nel medesimo anno la legge 7/8/2015 n.124 ha delegato il Governo a provvedere ad una **riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina relativa alle autorità portuali** previste dalla legge 84/1994, con particolare attenzione al numero, all'individuazione delle Autorità di sistema, nonché alla *governance*, in relazione al ruolo delle regioni e degli enti locali e alla semplificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti nonché all'obiettivo dell'integrazione modale e della promozione dell'intermodalità, attraverso l'accessibilità ai nodi e l'interconnessione alle reti.

La situazione portuale nazionale, infatti, evidenzia la caratteristica italiana derivante dalla presenza di molti porti distribuiti su una costa molto estesa con una particolare conformazione geomorfologica, spesso collocati nei pressi di città storiche, fattori, questi, che rendono difficile concentrare in pochi porti le funzioni economiche condizionandone l'attività.

Il contesto normativo europeo è caratterizzato dai regolamenti sulla rete transeuropea dei trasporti (rete TEN-T. reg. (UE) n. 1315 e 1316/2013) e dal piano di azione per i trasporti per la regione del Mediterraneo, il quale valorizza il ruolo dell'Italia nella costruzione di una rete di trasporto euro mediterranea.

Il Piano strategico della portualità e della logistica, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 7 agosto 2015 fissa dieci obiettivi:

- misure per semplificazione e snellimento,
- competitività e concorrenza,
- accessibilità,
- integrazione del sistema logistico,
- potenziamento delle infrastrutture,
- innovazione,
- sostenibilità,
- certezza delle risorse,
- coordinamento nazionale,
- nuova *governance*.

La principale innovazione è l'istituzione di **15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP)** operata dall'art. 5 che sostituisce integralmente l'art.6 della L. 84/1994, le 15 Autorità di Sistema sostituiranno le attuali 24 Autorità portuali (v. sopra). Sono 57 i porti di rilevanza nazionale che vengono riorganizzati nelle nuove 15 Autorità di Sistema Portuale, centri decisionali strategici con sedi nelle realtà maggiori, ovvero nei porti definiti 'core' dalla Comunità Europea.

Le Autorità di sistema portuale sono relative agli ambiti: Mar Ligure Occidentale, Mar Ligure Orientale, Mar Tirreno Settentrionale, Mar Tirreno Centro-Settentrionale, Mar Tirreno Centrale, Mar Tirreno Meridionale Jonio e dello Stretto, Mare di Sardegna, Mare di Sicilia Occidentale, Mare di Sicilia Orientale, Mare Adriatico Meridionale, Mar Jonio, Mare Adriatico Centrale, Mar Adriatico Centro Settentrionale, Mare Adriatico Settentrionale, Mare Adriatico Orientale.

In particolare **le 15 AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE** ed i relativi porti in esse ricompresi, nonché i **porti qualificati come "core"<sup>1</sup> e "comprehensive"** in base al Regolamento (UE) n. 1315/2013, **sono<sup>2</sup>:**

### **1) Autorita' di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale**

Porti di Genova, Savona e Vado Ligure

### **2) Autorita' di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale**

Porti di La Spezia e Marina di Carrara

### **3) Autorita' di Sistema Portuale del Mar Tirreno Settentrionale**

---

<sup>1</sup> Nucleo, centro

<sup>2</sup> Il comma 15 del nuovo art. 6, sostituito dall'art. 5 dello schema, introduce una clausola di modifica delle AdSP, prevedendo che decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto, valutate le interazioni fra le piattaforme logistiche e i volumi di traffico, possano essere ulteriormente ridotte le AdSP. Tale procedura dovrà essere adottata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'**articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400**. Con la medesima procedura saranno individuati i volumi di traffico minimo al venir meno dei quali le autorità di sistema portuale sono soppresse e le relative funzioni sono accorpate.

Porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, e Rio Marina e Cavo

**4) Autorita' di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale**

Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta

**5) Autorita' di Sistema Portuale del Mar Tirreno Centrale**

Porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia

**6) Autorita' di Sistema Portuale dei Mari Tirreno Meridionale, Jonio e dello Stretto**

Porti di Gioia Tauro, Crotona (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria

**7) Autorita' di Sistema Portuale del Mare Di Sardegna**

Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale)

**8) Autorita' di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Occidentale**

Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani

**9) Autorita' di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale**

Porti di Augusta e Catania

**10) Autorita' di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale**

Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli

**11) Autorita' di Sistema Portuale del Mar Ionio**

Porto di Taranto

**12) Autorita' di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centrale**

Porto di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica) e Ortona

**13) Autorita' di Sistema Portuale del Mare Adriatico Centro-Settentrionale**

Porto di Ravenna

**14) Autorita' di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale**

Porti di Venezia e Chioggia

**15) Autorita' di Sistema Portuale del Mare Adriatico Orientale**

Porto di Trieste

Rimane salva la facoltà delle Regioni di richiedere l'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale all'interno dell'Autorità Portuale di Sistema.

I limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna AdSP sono identificati con gli ambiti portuali delle preesistenti Autorità portuali, sommati ai limiti territoriali dei porti di rilevanza economica nazionale (porti di categoria II, classe II).

L'AdSP viene qualificata giuridicamente dal nuovo art. 6 come **ente pubblico non economico** di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. Viene introdotta anche la **potestà regolamentare**.

Innovando rispetto alla previgente normativa, al personale delle AdSP si applicano le disposizioni del T.U. sul pubblico impiego, coordinando la qualificazione con le disposizioni sul rapporto di lavoro del personale delle precedenti Autorità portuali che è di diritto privato.

L'AdSP è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Per quanto riguarda i compiti delle AdSP essi sono definiti dal c.4 del nuovo art. 6:

- a) **indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo**, anche mediante gli uffici territoriali portuali, delle **operazioni e dei servizi portuali**, delle **attività concessorie** di cui agli articoli 16, 17 e 18 e delle altre **attività commerciali ed industriali** esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali. All'autorità di sistema portuale sono altresì conferiti **poteri di ordinanza**, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro. Il comma 5 prevede anche il riconoscimento all'autorità portuale di sistema dell'**autonomia regolamentare**.
- b) **manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni** nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, affidate in concessione dall'AdSP mediante procedura di evidenza pubblica;
- c) **affidamento in concessione mediante procedura di evidenza pubblica e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale**, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali, individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- d) **coordinamento delle attività amministrative** esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale;
- e) **amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo** compresi nella propria circoscrizione;
- f) promozione di forme di **raccordo con i sistemi logistici retroportuali e interportuali**<sup>3</sup>

Gli **organi** dell' AdSP sono (nuovo **articolo 7**):

- a) Il Presidente;
- b) Il Comitato di gestione (CG), che sostituisce il Comitato portuale;
- c) Il Segretario generale;
- d) Il Collegio dei revisori dei conti.

---

<sup>3</sup> Si conferma, come nel testo vigente, che le AdSP non possono svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse. La nuova norma prevede che l'AdSP possa disciplinare lo svolgimento di **attività e servizi di interesse comune** e utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite, in collaborazione con Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche, compresa l'assunzione di partecipazioni in iniziative pubbliche (nuovo **comma 12**

Si conferma che il Presidente dell'AdSP è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle regioni interessate (articolo 8), ma la complessa procedura di nomina viene semplificata rispetto alla precedente, non prevedendosi più che il nome del candidato debba essere proposto nell'ambito di una terna di esperti, da comunicare al Ministro dei trasporti tre mesi prima della scadenza del mandato, designati rispettivamente dalla provincia, dai comuni e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, nonché la possibilità di richiedere una seconda terna di candidati con atto motivato da parte del Ministro.

Per quanto riguarda i **requisiti per la nomina**, il Presidente è scelto fra soggetti aventi **comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale**. La nomina resta assoggettata al parere parlamentare.

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'AdSP, ha pieni poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione e resta in carica **quattro anni e può essere riconfermato una sola volta**; egli viene assoggettato all'applicazione della disciplina dettata in materia di **incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi**.

Le funzioni del Presidente sono:

- presidenza del Comitato di Gestione,
- coordinamento delle attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni,-
- coordinamento e controllo delle attività svolte dai concessionari e da coloro che svolgono servizi portuali
- promozione del lavoro portuale e controllo della sicurezza nella navigabilità all'interno del porto,
- potere di delibera in merito alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali
- potere di delibera in merito all'affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali.

Il "**Comitato di gestione** è la nuova denominazione dell'organo cui sono **attribuite le funzioni dell'attuale Comitato portuale**. ha il ruolo di decisore pubblico istituzionale, è nominato dal Presidente dell'AdSP. Le caratteristiche del Comitato sono definite nell'articolo 9.

Le **funzioni principali del Comitato** sono le seguenti:

- a) adotta il piano regolatore di sistema portuale;
- b) approva il piano operativo triennale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche;
- c) approva il bilancio di previsione, le note di variazione e il conto consuntivo;
- d) predispose il regolamento di amministrazione e contabilità dell'AdSP, da approvare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- e) approva la relazione annuale sull'attività dell'AdSP da inviare al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- f) nomina il segretario generale su proposta del presidente dell' AdSP.

In relazione al **Piano regolatore di sistema portuale**, La nuova norma, che modifica l'art. 5 della legge n. 84, prevede, nell'ottica del processo di semplificazione e snellimento operato dalla nuova normativa, che tale Piano delimiti e disegni **l'ambito e l'assetto complessivo del porto**, comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, nonché le **caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree** interessate.

Il Piano regolatore di sistema portuale è **adottato dal Comitato di gestione**, previa intesa con il comune o i comuni interessati (inviato per il parere al Consiglio Superiore dei lavori pubblici) e approvato dalla regione interessata previa intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Il Comitato svolge inoltre funzioni consultive per l'adozione di taluni atti da parte del Presidente ed in ordine alle autorizzazioni ed alle concessioni; svolge infine funzione deliberativa inoltre in ordine alla dotazione organica dell' AdSP.

Il Comitato di gestione, il cui mandato dura quattro anni eventualmente rinnovabile una sola volta, è composto da il Presidente dell' AdSP, da:

- un componente designato dalla regione o da ciascuna regione dalle regioni il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale,
- un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane, ove presente, il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale,
- un componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni ex sede di autorità portuale inclusi nell'AdSP, escluso i comuni capoluogo delle città metropolitane –
- un rappresentante dell'autorità marittima, con diritto di voto nelle materie di competenza.
- 

Il **Segretario Generale**: è nominato dal Comitato di Gestione, su proposta del Presidente, tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore, dura in carica quattro anni ed è rinnovabile una sola volta. Le sue funzioni sono di natura amministrativa, tecnico-operative, di coordinamento.

Il **Collegio dei revisori dei conti (art. 11)** viene nominato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, per i membri è necessaria l'iscrizione al registro dei revisori legali o il possesso di specifica professionalità; il collegio, rispetto a quanto previsto dalla normativa del '94, viene ridotto a **tre membri effettivi e due supplenti** che durano in carica quattro anni.

Si introduce infine la specificazione che i componenti del Collegio non possono partecipare alle attività attinenti le competenze dell'AdSP o di altri organismi che svolgono compiti, in qualsiasi modo collegati alle attività dell'AdSP . Si prevede la convocazione del Collegio almeno una volta per trimestre da parte del Presidente.

Il nuovo articolo 6-bis prevede l'istituzione da parte dell'AdSP, presso ciascun porto già sede di Autorità portuale, di un proprio **ufficio territoriale** a cui è preposto il Segretario generale o un suo delegato.

Tali uffici hanno funzioni di gestione operativa dei traffici in porto, sia in relazione alle navi che alle merci, ma sono privi di potere decisionale sui temi di programmazione e pianificazione strategica. I compiti sono in dettaglio i seguenti:

- a) istruttori,
- b) di proposta, con riferimento a materie di rilievo locale in relazione alle quali la competenza appartiene all'AdSP;
- c) amministrativi propri e con potere deliberativo, con riferimento a materie di rilievo non strategico, al coordinamento delle operazioni in porto, al rilascio delle concessioni per periodi fino a durata di quattro anni anche determinando i rispettivi canoni, alle opere minori di manutenzione ordinaria in ambito di interventi ed edilizia portuale;
- d) vigilanza e controllo sotto la direzione dell'AdSP.

Il nuovo **articolo 11-bis** istituisce il **Tavolo di partenariato della risorsa mare** composto dal Presidente dell' AdSP che lo presiede e dal Comandante del porto ovvero dei porti facenti parte del sistema dell'AdSP. Si tratta di un organismo in cui confluisce la **rappresentanza delle categorie professionali**: vi partecipano infatti le associazioni datoriali e sindacali rappresentative delle categorie operanti in porto.

Al Tavolo vengono attribuite **funzioni consultive** per l'adozione del piano regolatore di sistema, del piano operativo triennale, per i livelli dei servizi resi nell'AdSP, nonché per l'organizzazione del lavoro in porto e l'approvazione del bilancio preventivo e consuntivo.

Si prevede inoltre l'istituzione di un **Tavolo del cluster marittimo** in ciascuno dei porti *core* che siano confluiti in un'unica AdSP.

Il nuovo **articolo 11-ter** istituisce poi il **Tavolo nazionale di coordinamento delle AdSP**, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, quale organo di coordinamento nazionale delle nuove Autorità avente in particolare 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;
- le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

Il tavolo è composto dai Presidenti delle AdSP ed è **coordinato da un soggetto nominato con DPCM**, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, al quale è richiesta comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale.

L'art. 14, inserendo due nuovi periodi al comma 1 dell'analogo articolo della legge n. 84, specifica che l'**autorità marittima** deve provvedere, anche in ambito portuale, alle attività di vigilanza, controllo e sicurezza ai sensi della normativa vigente e alle funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali, e le rimanenti funzioni amministrative". Si ricorda che, ai sensi del codice della navigazione, le funzioni di Autorità marittima sono svolte dal Corpo delle capitanerie di porto.

Il nuovo articolo 15-bis prevede la costituzione dello **Sportello Unico Amministrativo (SUA)** per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi che non riguardano le attività commerciali e industriali in porto.

L'articolo 18 ridefinisce la competenza dello **Sportello unico doganale**, attribuendogli il ruolo di ufficio di coordinamento per il controllo delle merci in transito nei porti, salvi quelli disposti dall'autorità giudiziaria o a fini di sicurezza. Si implementa quindi l'attuale Sportello Unico Doganale (istituito dalla L. 24/12/2003 n. 350 per la concentrazione di tutte le attività amministrative connesse alle operazioni commerciali di importazione ed esportazione), ponendo in capo all'Agenzia delle Dogane anche funzioni di Sportello Unico per i Controlli con competenze per tutti gli adempimenti connessi all'entrata/uscita delle merci nel/dal territorio nazionale.

L'articolo 19 introduce una semplificazione in materia di arrivi e partenze delle navi che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2002/59/UE e che operano tra porti situati nel territorio doganale dell'Unione, al fine di eliminare una disparità di trattamento rispetto ad altre modalità di trasporto all'interno dell'Unione.

