

# Consiglio di Stato

Adunanza della Sezione      SECONDA 15 maggio 2002

N.Sezione 767/2002

La Sezione

---

## OGGETTO

**Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Quesito sul conferimento di funzioni alle Regioni in materia di porti.**

Vista la relazione in data 31 dicembre 2001, trasmessa con nota del 27 febbraio 2002, del

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la quale si pone il quesito in oggetto:

Esaminati gli atti e udito il Relatore estensore cons. Vincenzo Borea;

**PREMESSO:**

Espone l'Amministrazione referente che l'art. 105, comma 2, lett. l) del D.L.vo 31 marzo 1998 n. 112, nel testo modificato dall'art. 9 L. 16 marzo 2001, prevede il conferimento delle funzioni in materia di gestione dei beni demaniali marittimi a favore delle regioni nei "porti di rilevanza economica regionale e interregionale" a decorrere dal 1 gennaio 2002.

Aggiunge il Ministero che la disposizione di cui sopra ricalca la formulazione di cui all'art. 4, comma 1, della L. 28 gennaio 1994 n. 84, in materia di classificazione dei porti (l'art. 4 cit., comma 1, lett. d), prevede, tra gli altri, i porti di categoria II, classe III, individuandoli appunto come porti di rilevanza economica regionale e interregionale).

Alla relativa classificazione, peraltro, prevista dal suddetto art. 4, commi 4 e 5, non si è ancora pervenuti, avendo nel 1999 il Ministro pro tempore ritenuto opportuno

non inviare lo schema di decreto di classificazione alle competenti Commissioni parlamentari nelle more dell'adozione del Piano Generale dei Trasporti.

Ne consegue, a giudizio dell'Amministrazione, che il conferimento delle funzioni alle regioni non può operare in mancanza della classificazione dei porti, strumento necessario per individuare, tra gli altri, quelli di rilevanza regionale e interregionale.

In base a tale interpretazione il termine 1 gennaio 2002 sarebbe ordinatorio, analogamente a quanto già affermato dalla giurisprudenza con riguardo alla formazione dell'elenco di cui all'art. 59, comma 2, del D.P.R. 616/77, nonostante anche qui fosse indicato un termine, che è stato inteso come ordinatorio, ritenendosi l'operatività della delega condizionata all'emanazione di detto elenco.

Alla stessa conclusione, continua l'Amministrazione referente, deve pervenirsi con riguardo ai porti turistici, che costituiscono un fenomeno recente, oggetto di normazione solo con legge n. 84/94 e con D.P.R. n. 509/97, e che, in funzione della loro rilevanza economica, potrebbero rivestire rilevanza nazionale.

Conclude l'Amministrazione affermando che la problematica dei porti si collega con il conferimento di funzioni alle regioni in materia di opere pubbliche nei porti di rilievo regionale e interregionale, previsto dallo stesso art. 105 D.L.vo n. 112/98, comma 2, lett. e), tenendo presente che con DPCM 12 ottobre 2000 si è stabilito di effettuare il trasferimento dei beni e delle risorse *dopo la classificazione dei porti ai sensi dell'art. 4 L. 28 gennaio 1994 n. 84.*

#### **CONSIDERATO:**

L'Amministrazione referente ritiene che il conferimento di funzioni alle regioni in materia di concessioni di beni del demanio marittimo con riguardo ai porti di rilevanza economica regionale e interregionale previsto dall'art. 105 D.L.vo 31 marzo 1998, n. 112, comma 2, lett. l), nel testo introdotto dall'art. 9 L. 16 marzo 2001 n. 88, non possa essere considerato operativo fino a quando non verrà emanato il decreto di classificazione dei porti previsto dall'art. 4, commi 4 e 5, della L. 28 gennaio 1994 n. 84.

La Sezione non ritiene di poter condividere tale rigida impostazione.

Osserva in primo luogo che un particolare rilievo assume la formulazione del suddetto art. 105 alla luce della novella successivamente introdotta; mentre infatti il testo originario prevedeva il conferimento alle regioni della competenza al rilascio

delle concessioni di beni del demanio marittimo, escludendo dal conferimento le finalità attinenti all'approvvigionamento di energia nonché i porti e le aree di interesse nazionale individuati con il DPCM 21 dicembre 1995, nel testo modificato dall'art. 9 L. n. 88/01 si precisa (dopo aver specificato che il conferimento non opera altresì nei porti destinati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato e nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale), che *“nei porti di rilevanza economica regionale e interregionale il conferimento decorre dal 1 gennaio 2002”*.

Afferma l'Amministrazione che tale termine avrebbe natura meramente ordinatoria, al pari del termine (31 dicembre 1978) fissato dall'art. 59 D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 per l'identificazione, da operarsi con DPCM, delle aree e dei porti da escludere dalla delega alle regioni ivi prevista di funzioni amministrative sul litorale marittimo per finalità turistiche e ricreative. Il DPCM in effetti è stato adottato in data 21 dicembre 1995.

La fattispecie richiamata a confronto non appare peraltro utilmente invocata, posto che con una serie di decreti legge, in parte convertiti e in parte non (ma in conclusione, con D.L. 21 ottobre 1996 n. 535, conv. in L. 23 dicembre 1996 n. 647, di tali decreti sono stati fatti espressamente salvi gli effetti prodotti, cfr. art. 1 comma 2 della legge di conversione) il termine originario fissato dall'art. 59 D.P.R. n. 616/77 è stato prorogato sino al 31 dicembre 1995 (cfr. art. 2 D.L. 18 dicembre 1995 n. 535, non convertito ma fatto salvo nei suoi effetti, come si è detto, dalla L.n. 647). Ora, appare evidente che se il termine di cui all'art. 59 D.P.R. n. 616/77 fosse stato da intendersi come meramente ordinatorio, non vi sarebbe stato bisogno di prorogarlo reiteratamente sino al 31 dicembre 1995, per consentire una legittima emanazione del DPCM attuativo.

In ogni caso, anche a considerare isolatamente la disposizione di cui all'art. 105 D.L.vo n. 112/98, nel testo modificato dalla L. n. 88/01, il termine di decorrenza del 1 gennaio 2002 previsto per il conferimento delle funzioni relative ai porti “di rilevanza economica regionale e interregionale” non pare possa essere inteso come meramente ordinatorio.

Se così fosse, esso sarebbe sostanzialmente superfluo, privo di significato, e tale interpretazione non pare compatibile con una lettura della norma tanto di natura esegetica quanto logico - sistematica. La Sezione ritiene che il legislatore del 2001, nell'indicare tale termine dopo aver specificato, a modifica del testo originario dell'art. 105 in questione, che il conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare

e alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale, oltre che nelle aree individuate con il DPCM 21 dicembre 1995, abbia inteso tracciare una linea di confine netto tra competenze statali e regionali, ritenendo ormai maturata la concreta attuabilità del conferimento di funzioni per ciò che attiene ai porti di rilevanza regionale e interregionale, a prescindere da ogni classificazione.

Quanto sopra appare particolarmente evidente per i porti turistici.

Questi rientrano certamente nella materia “ Turismo e Industria alberghiera” già prevista di pertinenza regionale sin dall’originaria formulazione (ossia anteriore alla modifica introdotta con la L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3) dell’art. 117 Cost., ed è da sottolineare il fatto che, in base all’art. 56 DPR n. 616/77 ( a completamento di quanto già previsto dal DPR 14 gennaio 1972 n. 6) le funzioni relative trasferite alle regioni concernono “tutti i servizi, *le strutture* e le attività pubbliche e private riguardanti l’organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale...” precisandosi che le funzioni predette comprendono, tra l’altro, “*le opere, gli impianti*, i servizi complementari all’attività turistica” (art. 56 cit., comma 2 lett. a). Inoltre, non va trascurato che le strutture turistiche portuali trovano una precisa definizione normativa nell’art. 2 DPR 2 dicembre 1997 n. 509, attuativo della delega di cui all’art. 20, comma 8, L. 15 marzo 1997 n. 59, a tenore del quale si definiscono strutture dedicate alla nautica da diporto “a), il porto turistico, ovvero il complesso di strutture amovibili ed inamovibili realizzate con opere a terra e a mare allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l’apprestamento di servizi complementari; b), l’approdo turistico, ovvero la porzione dei porti polifunzionali ... destinata a servire la nautica da diporto e il diportista nautico, anche mediante l’apprestamento di servizi complementari; c), i punti d’ormeggio, ovvero le aree demaniali marittime e gli specchi acquei dotati di strutture che non importino impianti di difficile rimozione, destinati all’ormeggio, alaggio, varo e rimessaggio di piccole imbarcazioni e natanti da diporto”.

Infine sembra opportuno ricordare che con il già ricordato DPCM 21 dicembre 1995 si è finalmente provveduto, in attuazione dell’art. 59 DPR n. 616/77, a individuare i porti e le aree di preminente interesse nazionale, ciò che, da ultimo, induce a confermare, a conclusione delle considerazioni sopra svolte, che non sia necessaria alcuna ulteriore classificazione o catalogazione per individuare i porti turistici, con conseguente mancanza di ostacoli a ritenere immediatamente applicabile la disposizione di cui all’art. 105 D.L.vo n. 112/98 cit. come modificato dall’art. 9 L. n.

88/01, nella parte in cui questa prevede il conferimento alle regioni delle funzioni in materia di concessioni del demanio marittimo con decorrenza 1 gennaio 2002 per i porti di rilevanza economica regionale e interregionale, tra i quali, dopo quanto si è detto, rientrano il porti turistici.

Non sembra determinante in senso contrario il rilievo opposto dall'Amministrazione referente secondo il quale taluni porti turistici potrebbero, per la loro rilevanza economica, rientrare tra i porti di importanza nazionale.

La Sezione non contesta quanto sopra, e si limita ad osservare che ove tale evenienza dovesse verificarsi, a giudizio dell'Amministrazione, questa ben può intervenire tempestivamente per sottrarre i porti ritenuti di importanza nazionale da quelli le cui funzioni sono trasferite alle regioni. Ciò che può dirsi anche per altre categorie di porti, quali ad esempio i porti da pesca.

Naturalmente le determinazioni dell'Amministrazione statale potranno essere adottate secondo il metodo della "leale collaborazione" con le Regioni; ove tale metodo non fosse in fatto praticabile le determinazioni saranno adottabili senza intesa, salva la eventuale censurabilità, nelle competenti sedi contenziose, delle determinazioni assunte.

Più in generale, poi, si osserva che non sembrano scalfire le conclusioni, alle quali si è pervenuti, le considerazioni svolte in ordine alle asserite ragioni di opportunità che avrebbero indotto nel corso del 1999 il Ministro pro tempore a rinviare la classificazione dei porti (e quindi il concreto conferimento alle regioni delle funzioni delle quali si discute) in attesa dell'adozione del Piano generale dei trasporti. Trattasi appunto di ragioni di opportunità, come tali non opponibili alla voluntas legis così come sopra interpretata, nel senso cioè della non ordinatorietà del termine del 1 gennaio 2002 sancito dall'art. 105 D.L.vo n. 112/98 novellato.

Infine, neppure sembra potersi validamente opporre il fatto che, per ciò che attiene al conferimento alle regioni delle funzioni relative alle opere pubbliche nei porti di rilievo regionale e interregionale, previsto dalla lett. e) del comma 2 del medesimo art. 105 D.L.vo n. 112/98 cit., il trasferimento dei beni e delle risorse relative sia stato rinviato, con DPCM 12 ottobre 2000, al momento in cui diverrà operativa la classificazione dei porti ai sensi dell'art. 4 L. n. 84/94.

Se pur si possa convenire sulla connessione esistente tra due settori di una medesima problematica concernente i porti, trattasi anche qui di ragioni di opportunità, come tali, si ripete, non opponibili in presenza della disciplina normativa come sopra

interpretata, normativa, si osserva, che fissa il termine 1 gennaio 2002 specificamente per ciò che attiene al conferimento delle funzioni in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime, e non anche per ciò che attiene alle opere pubbliche da eseguirsi nei porti di interesse regionale e interregionale. Si deve dunque alla legge la scissione tra le due fattispecie.

D'altra parte, sembra chiaro che l'Amministrazione appare in grado di appianare ogni problema dando tempestivo corso alla procedura di classificazione dei porti, restando salvi comunque, a giudizio della Sezione, anche prima (come si è accennato in precedenza), di tale classificazione, i poteri dell'Amministrazione di intervenire su singole fattispecie in via correttiva, al fine di tutelare gli interessi nazionali.

P.Q.M.

in tali sensi è il parere della Sezione.

Visto

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

(Raffaele Iannotta)

L'ESTENSORE

(Vincenzo Borea)

Il Segretario d'Adunanza

(Paola Sgreccia )

Per estratto del verbale

IL DIRIGENTE DELLA SEGRETERIA

(Elio Peduto)