



**Ministero delle
Infrastrutture e dei Trasporti**
Direzione Generale per i Porti

Prot. n. M_TRA/PORTI/ 1462
Class. A.2.50

ROMA 4 FEBBRAIO 2010

A **AUTORITA' PORTUALI**
LORO SEDI

e, p.c. **GABINETTO DEL SIG. MINISTRO**
PIAZZALE DELLA CROCE ROSSA
ROMA

ASSOPORTI
Corso Rinascimento 19
ROMA

Oggetto: Monitoraggio dello stato delle concessioni di aree demaniali marittime e banchine portuali nei porti sede di Autorità portuale.

Con direttiva ministeriale n. 2542 del 15 febbraio 2007 è stato conferito a questa Direzione Generale l'obiettivo di monitorare lo stato delle concessioni demaniali marittime relative alle aree demaniali ed alle banchine portuali nei porti sede di Autorità portuale.

Si è quindi provveduto ad acquisire ogni elemento utile allo svolgimento del citato monitoraggio.

Dal discendente quadro istruttorio si avverte, sulla scorta della documentazione pervenuta, l'esigenza di fornire alcune indicazioni per la risoluzione delle principali criticità rilevate al fine di garantire una uniformità di comportamento amministrativo nei porti nazionali e pur nella consapevolezza che, nel breve periodo, l'evoluzione ordinamentale in atto potrebbe, comunque, imporre una rivisitazione delle impostazioni che qui vengono illustrate.

Si ritiene, così, opportuno procedere alla disamina delle seguenti questioni.

Modalità di rilascio del titolo concessorio

Come noto, con la legge 28 gennaio 1994 n. 84 sono stati introdotti criteri innovativi per l'individuazione del concetto di "porto", in virtù dei quali esso assurge ad autonomo rilievo non solo quale struttura per l'approdo di navi e la movimentazione delle merci,

secondo la risalente e tradizionale configurazione, ma anche quale ambito spaziale funzionale all'allocazione della struttura portuale nella sua complessità operativa e strumentale rispetto alla predetta movimentazione.

Il quadro normativo originario del Codice della navigazione è stato, infatti, lentamente modificato nel senso di una intensa valutazione del porto come bene demaniale in favore di una concezione più ampia di porto in senso funzionale, quale sede di imprese private operanti secondo le regole del mercato e della concorrenza e secondo modelli organizzativi coerenti con le nuove esigenze dei traffici.

In particolare la stessa legge di riordino del sistema portuale italiano ha affermato, nell'ottica di una evoluzione verso modelli volti a favorire una effettiva concorrenza all'interno dello stesso porto, una serie di importanti principi nel settore, tra i quali:

- a) la cosiddetta privatizzazione dell'attività relativa alle operazioni portuali, esercitabile mediante autorizzazione (art. 16);
- b) la possibilità di concedere le aree pubbliche portuali (banchine e/o piazzali) a concessionari esclusivi in specifici spazi del demanio portuale (art. 18).

Ciò detto, non si può non evidenziare, alla luce dell'importanza della funzione svolta dal soggetto c.d. terminalista la necessità di conformare ai predetti principi l'azione amministrativa volta al rilascio di concessioni demaniali marittime in ambito portuale.

E' necessario dunque che il soggetto concessionario di spazi e infrastrutture portuali, ferma restando la sussistenza dell'autorizzazione all'esercizio di impresa portuale, (atto presupposto per il rilascio della concessione ex art.18 della legge 84/1994) sia assoggettato in maniera puntuale alla disciplina di tale articolo.

Il terminalista deve, pertanto, normalmente essere in grado di svolgere compiutamente il ciclo di tutti i servizi relativi alla merce, tramite risorse di vario tipo (umane e strutturali) idonee a realizzare il programma operativo, e, costituendo il punto di riferimento e di incontro nelle strutture del porto dei vari tipi di trasporto, deve possedere gli adeguati requisiti professionali e organizzativi ed economico-finanziari atti alla realizzazione completa dei vari segmenti operativi e funzionali dell'attività relativa alla merce e alla nave, con l'eccezione di cui al comma 7, secondo capoverso, dell'articolo 18 della stessa.

A questo proposito, la medesima legge (art. 18, comma 6) prevede che il terminalista deve: *a) presentare, all'atto della domanda, un programma di attività, assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto; b) possedere adeguate attrezzature tecniche ed organizzative,*

idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi; c) prevedere un organico di lavoratori rapportato al programma di attività di cui alla lettera a).

Pertanto, scopo dei controlli delle Autorità portuali è proprio la verifica del mantenimento dei requisiti che condizionano la presenza in porto degli imprenditori (terminalisti o non) e che può giustificare, in caso di esito negativo, e ricorrendone i presupposti, l'adozione dei conseguenti provvedimenti.

Al comma 8, infatti, è disposto che *"L'autorità portuale o, laddove non istituita, l'autorità marittima sono tenute ad effettuare accertamenti con cadenza annuale al fine di verificare il permanere dei requisiti in possesso al momento del rilascio della concessione e l'attuazione degli investimenti previsti nel programma di attività di cui al comma 6"*.

Per quanto sopra, nel riconoscere senza riserve che alle Autorità portuali spetti un ampio potere discrezionale in materia di rilascio di concessioni demaniali, va cionondimeno evidenziato che l'esame dei titoli concessori rilasciati induce a ritenere opportuno di suggerire di istruire le concessioni demaniali marittime, anche in sede di rinnovo, non semplicemente, sulla scorta talvolta dei previgenti titoli rilasciati dalle Capitanerie di Porto, bensì armonizzando sempre più il procedimento amministrativo con quanto previsto dalla legge 84/94.

E', infatti, ormai consolidato anche dalla Giurisprudenza il principio in virtù del quale la legge di riordino del sistema portuale italiano è di diretta applicabilità anche in assenza dei decreti ministeriali citati dalla stessa norma (limitatamente all'art. 18, commi 1 e 2), al fine di evitare di vanificare il rispetto delle specifiche esigenze di adeguamento del nostro ordinamento ai principi comunitari che hanno largamente ispirato la riforma portuale nel suo complesso.

La stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto che la liberalizzazione delle operazioni portuali, conseguente all'entrata in vigore della legge n. 84 del 1994, opera indipendentemente dalla emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 18 della stessa legge.

A ciò va aggiunto che, anche in virtù degli interventi in materia da parte dell'ordinamento comunitario, sia nel caso di rilascio che in quello di rinnovo, è d'uopo esperire una ampia procedura ad evidenza pubblica per giungere ad una individuazione del concessionario adeguatamente pubblicizzata.

I principi comunitari - quali quello di non discriminazione, di libero accesso, di parità di trattamento, di trasparenza, di proporzionalità, di mutuo riconoscimento, di libertà di stabilimento sono stati utilizzati più volte come parametri di interpretazione, al fine di censurare anche l'avvio di una procedura non adeguatamente pubblicizzata di rinnovo, con conseguente attribuzione di una posizione di vantaggio al precedente concessionario.

A parte la deliberazione della Corte dei Conti n°5/2005 del 14 aprile 2005, che sottolinea l'importanza del pieno rispetto dei principi di evidenza pubblica derivanti dal diritto comunitario, ancorché da intendersi riferiti ai suddetti canoni di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento piuttosto che come necessario ricorso ad una vera e propria "gara", all'origine di tale nuovo orientamento vi è sia la Comunicazione interpretativa della Commissione Europea sulle concessioni nel diritto comunitario (2000/C 121/02) del 29 aprile 2000, sia la più recente comunicazione della Commissione Europea (2007) 616 del 18 ottobre 2007.

In caso contrario, come osservato recentemente dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con segnalazione S917 in data 20.10.2008, vi sarebbero effetti distorsivi della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato, aggravati da possibili discriminazioni tra imprese italiane e di altri Paesi comunitari, in danno di quest'ultime.

Periodicità delle verifiche compiute, ai sensi degli articoli 16 e 18 della legge 84/94

Nell'ambito del già sopra delineato quadro normativo, si richiama l'attenzione sulla necessità di operare una puntuale verifica circa il rispetto degli obblighi dei concessionari in relazione alle autorizzazioni e concessioni rilasciate, rispettivamente ai sensi degli articoli 16 e 18 della legge 28 gennaio 1994 n.84.

Si ribadisce, infatti, che il Consiglio di Stato nei pareri resi in Adunanza Generale nn. 21 e 22 del 23 febbraio 1995, ha tra l'altro indicato che "*in tema di concessione di spazi portuali occorre disciplinare in modo più rigoroso l'attività di relazione sull'andamento gestionale all'autorità concedente; a tal fine è opportuno che i soggetti concessionari riferiscano circa l'andamento gestionale della concessione e dei traffici indotti all'Autorità portuale ogni qual volta ne faccia richiesta e comunque almeno annualmente*".

Imposta di registro

Con le circolari n.25 del 6 giugno 1995 e n. 10614 del 24 ottobre 2007, è stato precisato che, ai fini della quantificazione dell'imposta di registro, la base imponibile degli atti concessori di beni del demanio marittimo è costituita dall'ammontare del canone dovuto per l'intero periodo della concessione ed è soggetta all'aliquota del 2%.

Sul punto si richiama nuovamente l'attenzione in merito all'applicazione della normativa afferente l'imposta di registro, dovendosi porre particolare attenzione alla corretta determinazione ed all'esatto versamento della stessa.

S.I.D. - Sistema informativo demanio marittimo

Si ricorda che, a seguito di specifiche convenzioni all'uopo stipulate, le Autorità portuali sono tenute ad acquisire gli strumenti per il collegamento al SID.

Al riguardo si ribadisce l'obbligatorietà di avvalersi di tale strumento nella gestione delle concessioni attraverso i modelli di domanda informatizzata, la cui versione aggiornata (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 5 agosto 2009) è disponibile sul sito internet dello scrivente Ministero.

Durata delle concessioni

La durata dei rapporti concessori aventi ad oggetto banchine e/o piazzali portuali dei porti, fissata entro limiti predeterminati con atti unilaterali delle Autorità portuali, oltre a tener conto della finalità e delle attività previste, deve essere correlata alla natura ed alla finalità dell'ammontare degli investimenti e alla onerosità degli obblighi ai quali l'aspirante concessionario dichiara di volersi impegnare.

Lo stesso interesse dei soggetti concessionari/terminalisti va valutato, infatti, sotto un profilo più ampio rispetto a quello (talora angusto), invalso nella prassi, il più delle volte coincidente con il limite quadriennale riconducibile alla licenza ex articolo 36 del Codice della navigazione.

Ciò non toglie, tuttavia, che la durata delle concessioni, avuto riguardo ad un aspetto (quello degli investimenti) non statico, ma dinamico, debba essere non solo espressione del costituzionale diritto fondamentale di iniziativa economica, ma, nel contempo, rispecchiare l'interesse della collettività a realizzare un corretto regime della concorrenza all'interno dei porti.

E', quindi, da auspicare una sempre maggiore attenzione sull'argomento, fatte salve naturalmente eventuali nuove determinazioni sul piano legislativo, al fine di evitare e limitare possibili effetti distortivi della concorrenza che potrebbero derivare da restrizioni meramente discrezionali dell'accesso al mercato tramite concessioni demaniali marittime di durata eccessivamente lunga e non rapportata ad elementi oggettivi.

Ai fini della durata delle concessioni è pertanto necessario effettuare una valutazione finalizzata a garantire sia il più idoneo perseguimento dell'interesse pubblico, sia il rispetto della proficuità economica per i soggetti imprenditori/terminalisti.

Quadro normativo in materia di canoni demaniali

Al fine di rendere più chiara la situazione, si ritiene utile riportare qui di seguito il quadro normativo di riferimento ed alcune circolari esplicative per la determinazione dei canoni demaniali marittimi e le relative tipologie concessorie.

- 1) Canoni per le concessioni ad uso turistico-ricreativo: legge 4 dicembre 1993, n. 494 (articolo 3, comma 01 e 04) – legge 27 dicembre 1997, n. 449 (commi 1, 2 e 4) - legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (articoli 1, commi 251-256) - articolo 13, comma 1 lett. a), seconda parte, della legge 28 gennaio 1994.
- 2) Canoni per le concessioni relative alle strutture della nautica da diporto: decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione n. 343 del 30 luglio 1998 (attuativo dell'articolo 10, comma 4, della legge n. 449 del 27 dicembre 1997) applicabile sino al 31 dicembre 2006; articolo 1, commi 251-256, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; articolo 7, comma 1, della legge n. 494/1993.
- 3) Canoni per le concessioni relative alla pesca ed acquacoltura: D.I. 15 novembre 1995, n. 595, attuativo dell'articolo 03, comma 2, della legge 4 dicembre 1993, n. 494 - decreto legislativo 26 maggio 2004 n. 154, (articolo 23). Criteri con limite minimo di cui all'articolo 7 legge 494/93 e limite massimo di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a, secondo periodo.
- 4) Canoni per le concessioni per la cantieristica: D.I. 15 novembre 1995, n. 595 (Gazzetta Ufficiale n. 158 in data 8 luglio 1996), attuativo dell'articolo 03, comma 2, della legge 4 dicembre 1993, n. 494. Decreto 11 ottobre 2001, attuativo della previsione dell'articolo 8 della legge 552/1999. Criteri con limite minimo di cui

all'articolo 7 legge 494/93 e limite massimo di cui all'articolo 13, comma 1, lettera a, secondo periodo.

5) Canoni per le altre tipologie concessorie non rientranti in quelle precedenti: D.I. 19 luglio 1989, attuativo dell'articolo 10 della legge 5 maggio 1989, n. 160, di conversione del D.L. 4 marzo 1989, n. 77; articoli 1 e 4 del D.L. n. 400/1993, convertito nella legge n. 494/93.

6) Circolari:

- *Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 17 dicembre 1998 n. 77.*
- *Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 5 aprile 2000 n. 94.*
- *Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 24 maggio 2001 n. 120.*
- *Nota Agenzia del Demanio protocollo 2007/71 62/DAO in data 21 febbraio 2007.*
- *Nota Agenzia del Demanio protocollo 2007/9801 in data 09 marzo 2007.*
- *Circolare del Ministero dei Trasporti n. 15 - Serie I Titolo: Demanio Marittimo - in data 9 agosto 2007.*
- *Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 22 – serie I Titolo: Demanio Marittimo - in data 25 maggio 2009.*
- *Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 26 – serie I Titolo: Demanio Marittimo - in data 23 luglio 2009.*

Per quanto concerne la disciplina dei beni ad uso turistico-ricreativo si specifica che, in mancanza di specifiche espresse determinazioni da parte delle Autorità portuali, detti beni si devono considerare appartenenti alla categoria “B” di cui all'articolo 03 del D.L. 400/93.

In particolare, si rileva che:

- a) il compito di classificazione della valenza turistica delle aree è di competenza delle Regioni fino al 31 dicembre 2006 a mente dell'articolo 6 del D.M. 342/98, attuativo dell'articolo 03, comma 1, della legge 494/93 e dal 1 gennaio 2007, ai sensi dello stesso articolo 03, come sostituito dall'articolo 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; in assenza di tale classificazione si applica la categoria "C" fino alla data del 31 dicembre 2006 e la "B" a decorrere dal 1 gennaio 2007, come specificato da tali disposizioni;
- b) per le concessioni turistico-ricreative le Autorità portuali non hanno facoltà di adottare autonomi criteri da porre a base della determinazione dei relativi canoni, come previsto dall'articolo 7, comma 3, della legge n. 494/93 e dall'articolo 13, comma 1, lett. a), seconda parte, della legge 28 gennaio 1994, n. 84. Lo stesso principio si applica anche per i canoni relativi alle concessioni ad uso pesca, acquicoltura e cantieristica.
- c) l'articolo 18 della legge n. 84 del 1994 disciplina in via generale le concessioni demaniali marittime di aree portuali e banchine per lo svolgimento delle operazioni portuali previste dall'articolo 16 della legge stessa. L'articolo 18 rimanda alla definizione di alcuni aspetti procedurali e sostanziali come la determinazione del canone minimo ad un regolamento che non è ancora stato emanato. Nelle more vanno applicati, **nel minimo**, i criteri previsti dal decreto interministeriale 19 luglio 1989, attuativo delle disposizioni della legge 5 maggio 1989, n. 160, con gli aggiornamenti di cui agli articoli 1 e 4 della legge 494/93.
- d) l'applicazione del canone è rapportata all'effettiva occupazione e utilizzazione del bene demaniale, in considerazione delle zone di specchio acqueo, banchine e/o piazzali interessate.

**F.to Il Direttore Generale
Dott. Cosimo CALIENDO**