

LUCA SCOTTO*

La visione strategica della Corte costituzionale sulla portualità dello Stretto di Messina (riflessioni a margine della sent. cost. n. 208/2020)**

SOMMARIO: 1. Dal sistema “city port” al modello europeo delle reti e corridoi di trasporto - 2. I fatti da cui trae origine il conflitto tra Regione Calabria e Stato sull’Autorità di sistema portuale dello Stretto - 3. La sent. n. 208/2020: il rilievo strategico della pronuncia- 4. Riflessioni conclusive.

1. Dal sistema “city port” al modello europeo delle reti e corridoi di trasporto

La Legge 28 gennaio 1994, n. 84, istitutiva delle Autorità portuali, presentava molte criticità, tra cui la mancanza di coordinamento e di collegamenti intermodali tra i diversi porti nazionali e l’eccessiva durata dei processi decisionali¹.

Troppe erano le passate 24 Autorità portuali², con un numero complessivo dei membri dei vari Comitati portuali pari a 336 membri³.

Il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, (Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 24 gennaio 1994, n. 84)⁴ ha attuato quell’auspicata armonizzazione tra gli scali italiani sia sul lato della *governance* – istituendo le 15 Autorità di sistema portuale, divenute 16 con l’ “Autorità di sistema portuale dello Stretto”, quali enti pubblici non economici a rilevanza nazionale – sia con la riorganizzazione dei centri decisionali delle passate Autorità portuali.

È stato così istituito il Comitato di gestione, con la contestuale riduzione a circa 70 membri, dei 336 componenti complessivi dei vari Comitati portuali⁵; lo Sportello

* Avvocato del foro di Civitavecchia e cultore della materia di diritto pubblico presso l’Università degli Studi della Tuscia

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ M.P. LA SPINA, *Brevi note sulle novità introdotte dal Decreto Legislativo n. 232 del 13 dicembre 2017 in materia portuale*, in *Giureta- Riv. dir. ec. tr. amb.* 16/2018, 237.

² Cfr. F. BERLINGERI, *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 su riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. Mar.*, 1994, 238.

³ Si veda in tal senso il dossier n. 336 del 7 giugno 2016, Servizio Studi, in www.senato.it.

⁴ Si evidenzia come il d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169 è stato integrato dal d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232, *Disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità Portuali*, in *G.U. Serie Generale*, n. 33 del 9 febbraio 2018.

⁵ P. RUBECCHINI, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del D.Lgs. n. 169/2016-il commento*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2017, 1, 19 (commento alla normativa). Sul punto cfr. E. VERMIGLIO, *Dall’Autorità portuale all’Autorità di Sistema Portuale: continuità e discontinuità*, in *Giureta- Riv. dir. ec. tr. amb.* 17/2020; L. SCOTTO, *Dagli Enti portuali alle Autorità di sistema portuale nel coacervo di competenze nazionali e locali*, in dirittiregionali.it, 2020, www.dirittiregionali.it; S.M. CARBONE-F. MUNARI, *I porti italiani e l’Europa*, Milano, 2020.

Amministrativo Unico; un nuovo Piano regolatore portuale, composto dal Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) e dai piani regolatori portuali di ciascun porto⁶.

La peculiarità della riforma portuale del 2016 è il passaggio dalle realtà monoscalo (*city port*) ad un vero e proprio sistema portuale, un'unica "banchina Italia" facente sistema a sé.

La nuova Autorità di sistema portuale, come ricordato in precedenza, è un ente pubblico non economico a ordinamento speciale con autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria, e attua, con gli strumenti messi in campo dalla riforma del 2016, un forte avvicinamento ad un unico "sistema mare italiano", attraverso la promozione e il coordinamento di forme di raccordo con la logistica retro portuale e interportuale.

Annosa la questione sull'inquadramento giuridico delle Autorità portuali.

Storicamente i vecchi Enti porto⁷ vennero costituiti nei primi del '900 nella forma degli enti pubblici economici, presentandosi come "enti multifunzionali"⁸, con compiti di vigilanza, controllo, amministrazione sulle attività portuali e contitolarità di compiti imprenditoriali, gestione e di erogazione dei servizi portuali.

Con l'entrata in vigore della L. n. 84/1994, istitutiva delle Autorità portuali, si è sviluppato, in dottrina⁹ e giurisprudenza¹⁰, un intenso dibattito sulla natura giuridica delle Autorità portuali, oscillante tra un orientamento prevalente, che evidenziava come quest'ultime fossero da inquadrare come enti pubblici non economici e l'orientamento minoritario, che propendeva per l'inquadramento delle Autorità portuali tra gli enti pubblici economici.

Da un punto di vista formale, la natura di enti pubblici non economici delle Autorità portuali¹¹ è stata legislativamente affermata dall'art. 1, co. 993, L. 27 dicembre 2006, n. 296¹²,

⁶ Cfr. G. ACQUARONE, *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, Milano, 2009.

⁷ Cfr. Cass., sez. un., 6 maggio 1996 n. 4187.

⁸ F. TUNDO, *Il regime tributario delle Autorità Portuali*, in *Riv. dir. trib.*, 1/2011, 681.

⁹ In ordine alla qualifica delle passate Autorità portuali quali enti pubblici non economici si veda M.R. SPASIANO, *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'Autorità portuale*, in *Foro amm. TAR*, n. 9/2007, 2965 ss.; D. MARESCA, *La natura giuridica dell'autorità portuale alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. mar.*, n. 1/2014, 147. Parte della dottrina si discosta dalla qualifica delle Autorità portuali quali enti pubblici non economici, sul punto si veda M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità portuali*, in *Foro Amm. TAR*, 2011, 2923; G. VEZZOSO, *Prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano*, in *Dir. mar.*, 2007, 626.

¹⁰ Per la qualificazione delle passate Autorità portuali come enti pubblici economici si veda Cass., sez. un., 28 ottobre 1998 n. 10729; Cass., sez. lav., 14 ottobre 2000 n. 13729; Cass., 3 luglio 2004, n. 12232; Cass., 29 agosto 2012 n. 14703. Cfr. per l'inquadramento giuridico delle Autorità Portuali come enti pubblici economici Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2016 n. 3733; Cass., sez. un., 24 luglio 2013 n. 17930, ancora più di recente Cass. civ., sez. trib., 10 marzo 2020 n. 6716 la quale stabilisce che «*I canoni percepiti dalle Autorità portuali per la concessione di aree demaniali marittime non sono soggetti ad IVA, né ad IRES, trattandosi di importi corrisposti per lo svolgimento di attività proprie delle finalità istituzionali di tali enti pubblici non economici[...]*». La Corte ha escluso che le attività di concessione di aree demaniali marittime possano consistere in una attività di impresa.

¹¹ In ordine all'inquadramento giuridico dell'Autorità portuale come ente pubblico non economico, si veda, prima della istituzione delle Autorità di sistema portuale, per esempio l'art. 6, co. 1 della L. n. 84/1994 il quale evidenzia i compiti delle Autorità portuali di «*indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali*», l'art. 6, co. 2 della L. n. 84/1994 in cui si stabilisce che «*l'Autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico*», l'art. 6, co. 4 della L. n. 84/1994 «*Il rendiconto della gestione finanziaria dell'autorità portuale è soggetto al controllo della Corte dei conti[...]*». Le autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali ex art. 16 L. n. 84/1994, nonché le concessioni ex art. 18 L. n. 84/1994, le quali sono soggette al potere autoritativo della stessa Autorità portuale. Così l'art. 17 della L. n. 84/1994 sulla disciplina della fornitura del lavoro portuale

secondo cui gli atti di concessione demaniali, rilasciati dalle *Port Authorities*, «in forza della natura giuridica di enti pubblici non economici» di quest'ultime, restano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro ed i conseguenti canoni non costituiscono dei corrispettivi imponibili ai fini dell'imposta sul valore aggiunto¹³.

Viceversa, parte della dottrina e giurisprudenza hanno avallato la qualifica delle vecchie Autorità portuali in termini di enti pubblici economici, facendo leva sull'art. 6, co. 2 della L. n. 84/1994, in cui si evidenziava come a queste ultime non si applicassero «le disposizioni di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, e successive modificazioni nonché le disposizioni di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, fatta eccezione per quanto specificatamente previsto dal comma 2 dell'articolo 23 della presente legge».

Interpretando letteralmente tale norma, si è esclusa per le Autorità portuali l'applicazione del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e la conseguente configurazione delle stesse come pubbliche amministrazioni¹⁴.

Un ulteriore appiglio normativo, in ordine alla qualificazione delle Autorità portuali quali enti pubblici economici, è dato dall'art. 6, co. 8 e 9 della L. 84/1994, in virtù del quale si sarebbe potuto procedere all'istituzione di nuove Autorità portuali in base ad un criterio esclusivamente commerciale, ossia al raggiungimento nell'ultimo triennio di un volume di traffico di merci non inferiore a tre milioni di tonnellate annue al netto del 90 per cento delle rinfuse liquide o a 200.000 *Twenty Feet Equivalent Unit (TEU)* e alla soppressione delle stesse Autorità portuali, qualora fossero venuti meno i requisiti di cui all'art. 6, co. 8 della L. n. 84/1994 (art. 6, co. 10 della L. 84/1994).

Inoltre, l'appartenenza dei porti alla categoria II, classi I, II e III sarebbe stata determinata sempre in base a criteri economici quali: l'entità del traffico globale; la capacità operativa degli scali; il livello ed efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra (art. 4 della L. 84/1994).

Ancora, le Autorità portuali ex art 6, co. 6 della L. n. 84/1994, potevano «[...]costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle autorità medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche».

Si pensi anche alla possibilità data dall'articolo testé citato alle passate Autorità portuali di costituire delle società che esercitassero attività accessorie e strumentali rispetto ai compiti

temporaneo, che obbliga l'Autorità portuale all'effettuazione di procedure di gara ad evidenza pubblica. L'art. 12 della L. n. 84/1994 il quale dispone che l'Autorità portuale è sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'art. 6, co. 6 della L. n. 84/1994 «Le autorità portuali non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse[...]». L'art. 9, co. 3, lett. n) bis, in cui si stabilisce che il vecchio Comitato portuale approva su proposta del Presidente, il regolamento di contabilità da inviare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

¹² Legge 27 dicembre 2006 n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, in Gazz. Uff., 27 dicembre 2006, n. 299, S.O. n. 244.

¹³ Sul punto si veda il parere del Cons. St., sez. III, 25 luglio 2008 n. 2361, teso a configurare le Autorità Portuali come enti pubblici economici, in base al quale l'attribuzione di ente pubblico non economico contenuta in una legge finanziaria alle Autorità portuali, presenterebbe profili di illegittimità, in quanto quest'ultima non potrebbe contenere norme di delega, di carattere ordinamentale, organizzatorio.

¹⁴ In senso contrario a tale inquadramento giuridico si veda G. ANGELONE, *L'autorità portuale quale pubblica amministrazione è titolare nelle aree portuali: brevi note*, in *Dir. mar.*, 2012, 584.

istituzionali, quali, per esempio, la mobilità, la vigilanza, i servizi ecologici portuali, il servizio idrico ed elettrico.

Si addiucene così alle Autorità di sistema portuale, le quali in virtù dell'art. 6, co. 5 della L. n. 84/1994, riformata dal D.lgs. 169/2016, sono considerate come «*un ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale*» e al co.11 dello stesso articolo, si stabilisce come le Autorità di sistema portuale non possono svolgere, direttamente o tramite società partecipate, le operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse¹⁵.

All'art. 6, co. 5, 6 e 7 della riformata L. n. 84/1994 si evidenzia come alle Autorità di sistema portuale si applichino i principi del titolo I del D.lgs. 165/2001 e «*il personale dirigenziale e non dirigenziale delle istituite Autorità di sistema portuale è assunto mediante procedure selettive di natura comparativa [...]*».

Inoltre, l'Autorità di sistema portuale, in base all'art. 6, co. 11 della L. n. 84/1994, può assumere in collaborazione con le Regioni, gli enti locali, e le amministrazioni pubbliche, partecipazioni a carattere societario di minoranza, in attività finalizzate allo sviluppo del sistema portuale attraverso la promozione di collegamenti logistici e intermodali.

Altro strumento per raggiungere quell'unico "sistema mare italiano" è la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale ex art. 11 *ter* della L. n. 84/1994, con il compito di coordinare e armonizzare a livello nazionale le scelte strategiche in ambito portuale.

Con la novella del 2016 si risolve così il problema della mancanza di un "sistema" tra i vari porti italiani, poiché la L. n. 84/1994, con le precedenti 24 Autorità portuali, non permetteva quel salto di qualità ed efficienza¹⁶, verso un sistema integrato tra gli scali italiani, superando la struttura portuale "monoscalo".

Sul punto occorre citare il parere del Consiglio di Stato del 09.05.2016, n. 01142/2016, sullo schema di decreto legislativo recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994 n. 84", che evidenzia come la riforma del sistema portuale si proponesse di «*intervenire sulla dimensione "monoscalo" degli organi di governo dei porti, superare l'eccessivo localismo attuale, realizzare maggiore interazione e integrazione con le aree logistiche del Paese, esprimere maggiore capacità di coordinamento*».

Sulla *ratio* della riforma dei porti italiani il Consiglio di Stato è *tranchant* in relazione al primo obiettivo della riorganizzazione della struttura portuale «*obiettivo strategico fondamentale rappresentato dal superamento di una realtà dei porti italiani "frammentata e disarticolata", facendo leva sulla ricchezza di infrastrutture portuali nazionali, mediante l'accorpamento dei 54 porti esistenti (24 governati da Autorità portuali e 38 amministrati da Autorità Marittime o dalle Regioni) in 15 Autorità di sistema portuale*».

Relativamente al secondo obiettivo della novella legislativa sui porti, riguardante la semplificazione amministrativa, si è optato invece per una «*concentrazione delle competenze in un*

¹⁵ Cfr. P. SPIRITO, *Le Autorità portuali diventino un ente pubblico economico*, in www.portnews.it, 09 agosto 2018.

¹⁶ Cfr. G. TORELLI, *Le Autorità portuali e l'attuazione del principio di concorrenza*, in federalismi.it, 2016, www.federalismi.it.

minor numero di soggetti dotati di potere decisionale e di gestione e dalla complessiva riorganizzazione delle strutture».

2. I fatti da cui trae origine il conflitto tra Regione Calabria e Stato sull’Autorità di sistema portuale dello Stretto

La Regione Calabria con ricorso alla Corte costituzionale, in riferimento agli artt. 97 e 117, co. 3 della Costituzione, ha promosso questioni di legittimità dell’art. 22-bis del D.L. 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni in L. 17 dicembre 2018, n. 136.

Tali disposizioni impugnate hanno modificato l’art. 6 e l’allegato A della L. n. 84/1994, istituendo l’«Autorità di sistema portuale dello Stretto», comprensiva dei porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria, nonché l’art. 4, 6 co. del D.L. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 3 agosto 2017, n. 123, in cui si stabilisce che qualora «i porti inclusi nell’area della ZES rientrano nella competenza territoriale di un’Autorità di sistema portuale con sede in altra regione, il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell’Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES».

Secondo la Regione Calabria la novella legislativa avrebbe violato la potestà concorrente tra Stato e Regioni in materia di «porti e aeroporti civili», ai sensi dell’art. 117, co. 3 Cost., per il mancato coinvolgimento regionale, l’art. 97 Cost., in relazione ai principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché il principio giurisprudenziale di omogeneità delle disposizioni legislative introdotte con la legge di conversione nel decreto legge.

In primo luogo, l’art. 22-bis del D.L. n. 119 del 2018, assegnando i porti calabresi di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, prima sotto la giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale calabrese di Gioia Tauro, all’Autorità di sistema portuale dello Stretto con sede in Sicilia, presso il porto CORE¹⁷ di Messina, senza alcun coinvolgimento della Regione Calabria, avrebbe leso la competenza concorrente in materia di «porti e aeroporti civili».

La Regione Calabria, in secondo luogo, con deliberazione della Giunta regionale n. 100 del 29 marzo 2018 ha avviato l’iter per l’istituzione della Zona Economica Speciale (ZES), istituita in seguito con D.P.C.M. 11 maggio 2018.

¹⁷ Il Regolamento (UE) n. 1315/2013 prevede che la rete TEN-T, rete trans-europea dei trasporti, sia articolata in una struttura a doppio strato: una rete globale (*Comprehensive network*) ed una rete centrale (*Core network*). La rete globale mira a garantire la piena copertura del territorio dell’Unione Europea e l’accessibilità a tutte le Regioni, dovrebbe essere completata entro il 2050, mentre la rete centrale comprende le parti più importanti delle rete globale ed è basata sull’ “approccio dei corridoi”, dovrebbe essere completata entro il 2030. Fanno parte della rete centrale i porti CORE strettamente connessi alla rete TEN-T, invece riguardo la rete globale ne fanno parte i porti *Comprehensive*. Il Regolamento (UE) n. 1315/2013 sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della TEN-T prevede che, entro il 31 dicembre 2023, la Commissione effettui un riesame dell’attuazione della rete centrale, valutando: i flussi di trasporto di passeggeri e merci, gli sviluppi negli investimenti delle infrastrutture di trasporto nazionali, l’osservanza delle disposizioni TEN-T ed i progressi nell’attuazione. Si pensi che il porto di Civitavecchia, uno tra i primi porti crocieristici europei, è un porto *Comprehensive*, erroneamente escluso dalla rete TEN-T e non ritenuto un porto CORE. L’inserimento del porto di Civitavecchia tra i porti CORE permetterebbe a quest’ultimo di portare avanti il proprio piano di sviluppo più velocemente.

L'amministrazione della ZES è affidata ad un Comitato di indirizzo, il quale, ai sensi dell'art. 4, 6 e 7 co. del D.L. 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modifiche nella L. 3 agosto 2017, n. 123, «*deve assicurare[...]a) gli strumenti che garantiscano la piena operatività delle aziende presenti nella ZES; b) l'utilizzo di servizi sia economici che tecnologici nell'ambito della ZES; c) l'accesso alle prestazioni di servizi da parte di terzi.*».

Nel disegno tracciato dal legislatore del 2017, il Comitato di indirizzo della ZES, comprendente almeno un'area portuale collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)¹⁸, è presieduto dal presidente dell'Autorità portuale operante sul territorio regionale (art. 4, co. 6 del D.L. n. 91/2017).

Tale quadro sarebbe mutato a seguito della novella legislativa, poiché in origine il presidente del Comitato di indirizzo della ZES Calabria era da individuarsi nel presidente dell'Autorità di sistema portuale con sede nel porto di Gioia Tauro, mentre i due porti calabresi di Villa San Giovanni e Reggio Calabria sono ora transitati nell'Autorità di sistema portuale con sede a Messina, rispondendo al presidente di quest'ultima.

Da ciò la pretesa violazione dell'art. 97 Cost. e del principio di ragionevolezza, essendo venuta meno l'identità tra il presidente dell'Autorità di sistema portuale ed il presidente del Comitato d'indirizzo della ZES. In origine, infatti, tutti i porti della Calabria rientravano nella competenza dello stesso presidente con sede a Gioia Tauro, cosa non più possibile con il nuovo sistema, che vede nel porto di Messina la sede della ZES, comprendente i porti di Villa San Giovanni e Reggio Calabria, con conseguente pregiudizio per l'attuazione del Piano strategico della ZES calabrese.

Da ultimo, la difesa regionale sottolinea come le disposizioni impugnate siano state inserite solamente in sede di conversione del D.L. n. 119/2018, in un provvedimento legislativo inerente «*disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*», introducendo norme del tutto estranee al contenuto del decreto-legge, con conseguente violazione dell'art. 77 Cost.

L'Avvocatura Generale dello Stato, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, per resistere al ricorso promosso dalla Regione Calabria ha evidenziato l'infondatezza della censura promossa dalla Regione stessa.

In particolare, il legislatore non avrebbe modificato l'ambito di competenza delle diverse Autorità di sistema portuale di cui all'Allegato A, ma costituito una vera e propria Autorità di sistema portuale.

Pertanto, nel caso di specie, non avrebbe dovuto trovare applicazione l'art. 6, co. 2-bis della L. n. 84/1994, che concerne invece l'ipotesi di una modifica nell'ambito delle competenze delle Autorità di sistema portuale esistenti.

Altresì non avrebbe trovato applicazione, secondo l'Avvocatura, l'art. 6, co. 14 della L. n. 84/1994, che consente di modificare il numero delle Autorità di sistema portuale con decreto

¹⁸ Con l'acronimo TEN-T ci si riferisce al «*Trans-European Network Transport*», ossia un progetto di reti transomogenee di trasporto, mediante l'interconnessione dei collegamenti ferroviari, portuali, aeroportuali, di navigazione interna, stradali e intermodali. Si veda sul punto il Regolamento (UE) n. 1315/2013, che individua la rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) di alta importanza strategica, per lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto ai fini del raggiungimento dell'efficienza ambientale e sociale.

del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e trasporti, acquisendo sullo schema di regolamento il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni.

Tale procedura non era ancora in vigore all'epoca dell'intervento legislativo e si sarebbe applicata decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 8, co. 1, lettera f) della L. 124/2015, ossia del d. lgs. 169/2016 di riforma della L. n. 84/1994.

L'istituzione dell'Autorità di sistema portuale dello Stretto, invece, è intervenuta prima del decorso dei tre anni previsti, in base alla modifica dell'art. 6 della L. n. 84/1994 con il D.L. 23 ottobre 2018, n. 119 (art. 22-bis).

L'Avvocatura evidenzia come non fosse necessaria una procedura di intesa, né in senso forte né debole¹⁹, con la Regione Calabria, la quale non avrebbe subito alcuna lesione in ordine alla propria sfera di competenza legislativa regionale dal mancato coinvolgimento, essendo prerogativa dello Stato, fino al 15/09/2019, data in cui è entrata in vigore la procedura di cui all'art. 6, co. 14 della L. n. 84/1994, l'istituzione di un'ulteriore Autorità di sistema portuale.

3. La sent. n. 208/2020: il rilievo strategico della pronuncia

Con la sentenza n. 208/2020 la Corte costituzionale ha dichiarato: l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del D.L. n. 119 del 2018, promossa dalla Regione Calabria in riferimento al principio di omogeneità delle disposizioni legislative introdotte dalla legge di conversione del decreto legge; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117, co. 3 della Costituzione e al principio di leale collaborazione; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

In particolare, la Corte primariamente si sofferma sul profondo riordino attuato dal d.lgs. 169 del 2016, che ha modificato la L. n. 84/1994 al fine di «razionalizzare sia la governance dei porti, sia le attività portuali».

Nella sentenza n. 208 del 2020 la Corte costituzionale afferma come il legislatore nazionale abbia istituito una nuova Autorità di sistema portuale, come quella dello Stretto, al fine di valorizzare le peculiarità dello Stretto di Messina, quale porto con prevalente vocazione al traffico passeggeri.

La Corte afferma sul punto che «la modifica normativa è coerente con le finalità della riforma del 2016, tra cui vi è anche quella di realizzare una maggiore interazione tra i porti, comunque contigui, che presentino un'omogeneità di traffici e servizi».

L'istituzione dell'Autorità di sistema portuale dello Stretto, comprendente i porti di Messina, Milazzo, Reggio Calabria e Villa San Giovanni, è stata dettata dall'esigenza di tutelare la peculiarità dello Stretto di Messina, che ha una propria vocazione al traffico passeggeri.

¹⁹ S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale cooperazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Federalismi.it*, 2004, www.federalismi.it. Sul punto cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2001, 593.

Di contro, il porto di Gioia Tauro è uno scalo dedito al servizio merci-container, quello di Vibo Valentia al servizio merci-industriali, invece quello di Villa San Giovanni e Reggio Calabria sono scali dediti al servizio passeggeri.

La Corte costituzionale strategicamente considera e valuta le caratteristiche di questi scali, accumulando tra loro i porti di Villa San Giovanni e Reggio Calabria, quali porti passeggeri, valorizzando tale peculiarità, propria dei porti calabresi (Villa San Giovanni, Reggio Calabria) e siciliani (Messina, Milazzo, Tremestieri), confluiti in seguito nell'Autorità di sistema portuale dello Stretto.

Gioia Tauro, invece, sede della vecchia "Autorità di sistema portuale dei Mari meridionale e Ionio e dello Stretto", operativa fino all'istituzione dell' "Autorità di sistema portuale dello Stretto" e poi diventata "Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio", è uno scalo di *transshipment*²⁰, consistente nel trasbordo di contenitori tra grandi navi e navi più piccole dette "feeder", al fine di consentire alle merci di raggiungere la destinazione finale.

La strategicità della sentenza della Corte costituzionale, la quale mette in risalto le caratteristiche degli scali portuali italiani, che fanno sistema in base alle loro peculiarità, tiene conto dell'evoluzione del contesto internazionale dello *shipping*.

Tale evoluzione è caratterizzata dal "gigantismo navale" e dalla globalizzazione delle merci, rendendo più competitivi i porti del *Northern Range*, in particolare Anversa, Amburgo, Amsterdam, Rotterdam.

Per contrastare tali fenomeni occorre che gli scali portuali italiani facciano "sistema", invece di entrare in competizione tra loro.

La Corte ricorda come la materia portuale sia riferibile alla materia "porti e aeroporti civili" e rientri tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni ex art. 117 Cost, per le quali lo Stato stabilisce i principi fondamentali e la Regione svolge tali principi, cosicché né lo Stato può dettare norme di dettaglio né la Regione può dettare norme di principio²¹.

Nel caso di specie, riguardante l'istituzione di una nuova Autorità di sistema portuale, la Corte sottolinea come nella materia dei «*porti e aeroporti civili*», si debba rispettare il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 261 del 2015), in particolare in riferimento alle funzioni amministrative.

Tuttavia, nel caso in esame, le norme impugnate dalla Regione Calabria non si riferiscono alla regolazione «*dell'esercizio di funzioni amministrative*», ma a «*profili organizzativi fondamentali*».

Tra i «*profili organizzativi fondamentali*» rientra, appunto, la determinazione del numero di Autorità di sistema portuale e la connessa procedura di istituzione.

Soprattutto in materia di porti, infatti, la Corte ha ricondotto ai principi fondamentali della materia quelle norme concernenti «*basilari aspetti organizzativi*» (sentenze n. 256/2012 e 314/2010).

²⁰ Sul punto cfr. D. GATTUSO, G.C. CASSONE, *I nodi della logistica nella supply chain*, Milano, 2013; A. BERLINGUER, *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, Torino, 2018; T. VESPASIANI, *Glossario dei termini economici e giuridici, dei trasporti marittimi e della logistica portuale*, Milano, 2009; M. DEIANA, *Diritto della navigazione*, Milano, 2010.

²¹ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Riv. dir. amm.*, 2001, 553 ss.

Le norme che si riferiscono ai «*basilari aspetti organizzativi*» sono una fattispecie diversa rispetto all'art. 6, co. 2-bis della L. n. 84/1994, che, sottolinea la Corte, riguarda «*l'inserimento negli ambiti delle AdSP di porti di rilevanza regionale o il trasferimento di un porto da un'autorità ad un'altra. Né l'intervento del legislatore statale può essere collegato a quanto previsto dall'art. 6, co. 14, della legge n. 84 del 1994, che regola la possibilità di modificare il numero delle AdSP individuate dalla legge in via regolamentare, decorsi tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 169 del 2016*».

In questo modo si mette in rilievo, come detto in precedenza, che i «*basilari aspetti organizzativi*» costituiscono esercizio di potestà legislative statali.

Inoltre, i porti sede delle Autorità di sistema portuale, rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale²².

I porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni, nel caso di specie, sono porti di rilevanza economica nazionale, che appartengono alla categoria II, classe II, allo stesso modo del porto di Milazzo.

Il porto, così, può essere visto sia come infrastruttura, sia come mercato e nel primo caso sarebbe oggetto di materia concorrente, mentre nel secondo caso sarebbe oggetto di competenza legislativa statale esclusiva²³.

La Regione Calabria, come accennato in precedenza, lamentava poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 22-bis del D.L. n. 119 del 2018, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, ritenendo che la norma compromettesse i principi di ragionevolezza e buon andamento.

Su tale aspetto, si eccepiva la circostanza che, a seguito della novella dell'art. 22-bis sopra citato, le funzioni di presidente dell'Autorità di sistema portuale e quelle di presidente del Comitato di indirizzo della Zona Economica Speciale (ZES) non coincidessero. La Regione Calabria eccepiva così la creazione di una irragionevole interferenza con la disciplina della ZES, per il passaggio dei due porti calabresi di Reggio Calabria e Villa San Giovanni nell'ambito dell'Autorità interregionale quale quella dello Stretto di Sicilia.

A tal proposito, si sarebbe perso quella «*identità tra il Presidente del Comitato d'indirizzo della ZES e il Presidente dell'AdSP originaria, comprensiva di tutti i porti calabresi; identità che assicurerebbe il raccordo tra le funzioni esercitate da siffatti organi*».

Tale questione è stata ritenuta dalla Corte non fondata.

Il co. 3 dell'art. 22-bis ha modificato l'art. 3, co. 6 del D.L. n. 91/2017 convertito con modifiche in legge n. 123/2017 prevedendo che «*nell'ipotesi in cui i porti inclusi nell'area della ZES rientrino nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale con sede in altra regione, il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES*».

²² L'art. 4 della L. n. 84/1994 sulla "Classificazione dei porti" ripartisce i porti marittimi nazionali in categorie e classi. Fanno parte della categoria I: porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; categoria II, classe I: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale; categoria II, classe II: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica nazionale; categoria II, classe III: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica regionale e interregionale; al co. 1-bis dell'art. 4 della L. n. 84/1994 si stabilisce che i porti sede di autorità di sistema portuale appartengono ad una delle prime due classi della categoria II.

²³ G. VERMIGLIO, *La disciplina dell'ordinamento e delle attività portuali tra diritto della navigazione e diritto pubblico dell'economia*, in *Giureta-Riv. dir. ec. tr. amb.*, III/2005, 3.

L'intento del legislatore è stato finalizzato a dare coerenza al riassetto dei porti siciliani e calabresi interessati, in mancanza del quale si sarebbe verificata una sorta di "fissità organizzativa", sulla affermazione apodittica, che le singole realtà portuali, facenti parte di un sistema portuale, dovessero obbligatoriamente coincidere con le aree delle Zone Economiche Speciali.

Infine, riguardo al motivo di ricorso concernente la non omogeneità delle norme impugnate con il testo del decreto-legge in violazione dell'art. 77 della Cost, la Corte ne ha dichiarato l'inammissibilità, osservando come «*non ci sia traccia nella deliberazione ad impugnare della Giunta regionale*».

Com'è noto, la Corte costituzionale ha ribadito più volte l'incostituzionalità di quelle norme, che in sede di conversione presentino quei caratteri di disomogeneità ed eterogeneità rispetto alla *ratio*, complessiva, alla finalità, al contenuto del decreto legge originario.

Si fa riferimento ai casi in cui all'interno del decreto legge vi sia non solo una norma c.d. "intrusa", ossia incoerente rispetto all'oggetto del decreto legge stesso e la stessa non venga sorretta da nessun tipo di giustificazione (Corte cost. n. 355 del 2010), ma anche nell'ipotesi in cui in sede di legge di conversione vengano introdotti emendamenti non attinenti al testo del decreto²⁴.

L'art. 77, secondo comma, Cost., infatti «*[...]istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo, e legge di conversione[...]Quando venga spezzato il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione, non sussisterebbe una illegittimità delle disposizioni introdotte nella legge di conversione per mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza delle norme eterogenee, ma una illegittimità per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo di convertire un decreto-legge (sentenza n. 3335 del 2010). Sarebbe, quindi, preclusa la possibilità di inserire, nella legge di conversione, emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario, in quanto si tratta di una legge «funzionalizzata e specializzata» che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore[...]» (Cort. cost. 32/2014).*

Nel caso di specie, sebbene la questione sia stata necessariamente ritenuta inammissibile dalla Corte, non può non sottolinearsi come l'art. 22-bis del D.L. n. 119/2018, inserito solo in sede di conversione, si integri in un provvedimento legislativo riguardante «*disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*», riguardo al quale un intervento in materia di organizzazione del sistema porti presenta non pochi elementi di effettiva disomogeneità rispetto alla *ratio* dell'originario decreto legge.

4. Riflessioni conclusive

²⁴ I. A. NICOTRA, *Stato di necessità e diritti fondamentali. Emergenza e potere legislativo*, in AIC Associazione italiana costituzionalisti, 1/2021; G. ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in AIC Associazione italiana costituzionalisti, 2/2015.

La L. n. 84/1994 ha rivoluzionato la materia portuale e il 1994 è una data spartiacque per la portualità italiana.

Prima del 1994, infatti, il sistema era fondato sulle Organizzazioni portuali, che svolgevano sia attività di regolazione del mercato portuale, sia attività di impresa, in capo alle stesse.

La L. n. 84/1994, conformandosi alle logiche concorrenziali europee, divide queste due attività, poiché le Autorità Portuali devono avere solamente dei compiti di controllo ed indirizzo delle attività svolte all'interno degli scali italiani, non possono esercitare attività economiche.

Ci si conforma così al modello del *Landlord Port Authority*, dove l'Ente è proprietario del sedime portuale, che concede ad imprese private, per l'erogazione di servizi ed operazioni portuali.

C'è, quindi, una netta scissione tra la gestione della infrastruttura porto in mano pubblica e l'attività di mercato in mano alle imprese.

Si arriva in tal modo dal 1994 al 2016, con il D.Lgs. n. 169/2016 teso a migliorare lo stato dello *shipping* italiano.

Le singole Autorità Portuali, infatti, non erano incardinate in un "sistema mare", ma si presentavano poco interconnesse, meno competitive, delle realtà "monoscalo" con un eccessivo localismo, senza quel necessario coordinamento.

L'art. 46 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Salva Italia), convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214, stabiliva che le Autorità portuali avrebbero dovuto costituire dei sistemi logistici, in grado di competere su scala mediterranea, attraverso le connessioni multimodali di trasporto.

Nonostante l'intento del legislatore, ai sensi dell'art. 46 del d.l. n. 201/2011 (Salva Italia), fosse stato quello di prevedere atti di intesa e di coordinamento con le Regioni, Province e Comuni, per le Autorità portuali, che avessero voluto promuovere la realizzazione di infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree portuali, il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PNSNPL), non stabiliva nessuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione del Piano stesso (art. 29, co. 1 del d.l. 12 settembre 2014 n. 133), violando così gli artt. 117, co. 3, 118 co. 1 e 2., Cost., nonché il principio di leale cooperazione ex artt. 5 e 120 Cost²⁵.

Il conseguente passaggio dal "porto emporio", luogo di arrivo e partenza delle merci, al porto "mercato", centro logistico legato all'entroterra attraverso le più varie modalità di trasporto, ha accentuato il problema della ripartizione delle competenze sul demanio portuale tra Stato e Regioni.

Il D.Lgs. n. 169/2016 e il D.Lgs. 232/2017 tentano di risolvere questo stato di cose, istituendo le Autorità di sistema portuale, il cui compito è quello di sviluppare "sistema" invece della competizione²⁶, avendo inoltre come parametro di valutazione il principio di leale

²⁵ Cfr. sul punto Corte cost., sent. n. 261 del 2015. Cfr. inoltre Corte cost., sentt. n. 303 del 2003; n. 6 del 2004; n. 62 del 2005; n. 278 del 2010; n.163 del 2012; n. 87 del 2018.

²⁶ Sul punto si veda il parere del Consiglio di Stato n. 1142/2016 chiamato ad esprimersi sulla novella legislativa del 2016 in materia portuale.

cooperazione tra Stato e Regione nella materia portuale²⁷, in base a quanto statuito dalla Corte costituzionale nella vigenza della L. 84/1994, prima della riforma portuale del 2016.

La novità della riforma del 2016 è quella di fare un primo passo, con la visione nuova di un “sistema portuale”²⁸, verso la crescita e sviluppo del *cluster* marittimo, impattando concretamente sull’economia, sulle imprese e sui singoli cittadini e non sugli apparati di gestione.

Il caso dell’istituzione dell’Autorità dello Stretto, contestata dalla Regione Calabria, riporta a quegli antichi localismi, che non hanno permesso al “sistema mare” italiano di coordinarsi, per fronteggiare la competitività dei porti del Nord Europa.

L’Autorità portuale dello Stretto è stata costituita per tutelare e valorizzare le peculiarità dello Stretto di Messina, con una chiara vocazione al traffico passeggeri, rispetto al porto di Gioia Tauro specializzato nel traffico *container*.

Ragionevolmente il legislatore, pertanto, ha istituito l’Autorità di sistema portuale dello Stretto, dove un elevatissimo numero di passeggeri transitano.

Richiamando il pare del Consiglio di Stato n. 1142/2016, sulla riforma portuale (D.Lgs. n. 169/2016), si evidenzia come quest’ultima guardi «*all’esterno dell’apparato pubblico e mira a incidere sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione, in una visione olistica che mette al centro il destinatario del servizio pubblico e non l’apparato che fornisce il servizio medesimo*».

La sentenza n. 208 del 2020 segna così un altro spartiacque tra la riviviscenza di localismi e la necessità di approdare in termini di sviluppo e competitività, verso un “sistema portuale” tra tutti gli scali italiani.

La novella legislativa sui porti del 2016, infatti, ha cercato di portare il *cluster marittimo* italiano, lontano dal localismo, ma verso un sistema portuale.

²⁷ Si veda l’art. 11-ter della L. n. 84/1994, che disciplina la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale, con la previsione della partecipazione di cinque rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata, di cui tre delle Regioni, uno delle città metropolitane e uno dei comuni, oppure la nomina del presidente dell’Autorità di Sistema Portuale, la quale prevede l’intesa tra il Ministro ed il Presidente della Regione interessata. Cfr inoltre Corte cost., sent. n. 79 del 2011 riguardo il Fondo per le infrastrutture portuali nei porti di rilevanza nazionale, ripartito previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni.

²⁸ Il sistema portuale presenta ancora delle criticità. Si veda sul punto la segnalazione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alle proposte di riforma concorrenziale, ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, anno 2021, inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale segnalazione è finalizzata alla predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (art. 47, co. 2 della legge 23 luglio 2009, n. 99). L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato rilevando come il fenomeno del gigantismo navale, ossia la tendenza delle compagnie di navigazione di dotarsi di flotte di navi *porta-container* con dimensioni e capacità molto elevate, abbia esacerbato la concorrenza tra gli scali marittimi, premiando conseguentemente quelli meglio attrezzati e con costi portuali inferiori. L’Autorità auspica quindi una riformulazione dell’art. 18 della L. n. 84/1994 con l’individuazione di criteri certi, chiari, trasparenti e non discriminatori, per il rilascio delle concessioni demaniali portuali, nonché la definizione della loro durata e delle modalità di revoca. L’Autorità propone inoltre la riformulazione dell’art. 18, co. 7 della L. n. 84/1994, prevedendo il divieto di cumulo delle concessioni per la medesima attività solo per gli scali di ridotte dimensioni, al cui interno facilmente si possono creare situazioni di potere di mercato. Da ultimo l’Autorità propone l’abrogazione dell’art. 16, co. 4 bis della L. 84/1994, che prevede che l’attività di autoproduzione delle operazioni e servizi portuali possa essere svolta solo nel caso in cui non vi siano le necessarie attrezzature o maestranze nel porto di attracco. Tale norma penalizzerebbe il sistema portuale italiano, laddove incida sulla scelta dei vettori marittimi di non attraccare nei porti italiani, non potendo ivi svolgere in autoproduzione le operazioni portuali, a vantaggio delle compagnie portuali.



Avendo alle spalle una base solida, si può ragionare per intraprendere il passo successivo, ossia di prevedere all'interno del "sistema portuale" delle Autorità portuali autonome, il cui obiettivo sono gli investimenti e lo sviluppo delle infrastrutture e non una Autorità portuale come mero controllore delle attività portuali, che non investe direttamente nel sistema, ma fa decidere allo Stato, lontano dai territori di riferimento.

La Corte, infatti, legittima l'intervento statale per i profili organizzativi fondamentali, nonché per l'assetto istituzionale dei porti di rilevanza nazionale. Tuttavia, non va dimenticato che la competenza in materia portuale è pur sempre di tipo concorrente, per cui il ruolo delle Regioni resta imprescindibile, anche ove vi siano interessi unitari da tutelare nell'esercizio delle funzioni amministrative, specie quelle di pianificazione e programmazione.