

**DAGLI ENTI PORTUALI ALLE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE
NEL COACERVO DI COMPETENZE NAZIONALI E LOCALI**

LUCA SCOTTO

(Avvocato del foro di Civitavecchia e cultore della materia
di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi della Tuscia)

Data di pubblicazione: 23 febbraio 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

LUCA SCOTTO*

**Dagli Enti portuali alle Autorità di sistema portuale
nel coacervo di competenze nazionali e locali**

Abstract (It.): *la natura concorrente della materia portuale, ha dato vita a numerosi interventi della Corte costituzionale per risolvere i vari conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Con tale saggio, si intende approfondire il complicato coacervo di competenze nazionali e locali in materia portuale, e rilevare le criticità della recente riforma portuale. In ambito portuale si registra la presenza di una molteplicità di attori e fonti normative, ed una difficoltà di applicazione ed interpretazione delle disposizioni, dovuta ad una numerosa giurisprudenza, che va a colmare quella mancanza di leale collaborazione tra Stato e Regioni sul demanio portuale. Accanto all'evoluzione dei porti, da luoghi di rilevanza locale a centri logistici collegati con altri nodi portuali, si è registrata un'evoluzione normativa, dagli Enti Portuali passando per le Autorità portuali, ed arrivando alle Autorità di sistema portuale, ai sensi del d.lgs. n. 169/2016, che ha modificato la l. n. 84 /1994, istitutiva delle Autorità portuali, ulteriormente novellata dal correttivo porti d.lgs. n. 232 /2017.*

Abstract (En.): *the present contribution takes inspiration from the recent port reform (Legislative Decree no. 169/2016, Legislative Decree no. 232/2017) and provides an overview on the current status of port law system. The concurrent nature of port subject has given rise to numerous interventions, by the italian Constitutional Court, to resolve the various attribution conflicts between State and Regions. This essay is intended to deepen the complicated jumble of*

* Avvocato del foro di Civitavecchia e cultore della materia di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi della Tuscia.

national and local jurisdictions in the port area and to highlight the critical issues of the recent port reform. Furthermore, in the italian port area there is a multiplicity of actors, and regulatory sources and it also register a difficulty in applying and interpreting the reformed port law no. 84/1994.

SOMMARIO: 1. Dagli Enti portuali alle Autorità di sistema portuale. – 2. La sentenza “Porto di Genova” e l’operatività delle regole del mercato in ambito portuale. – 3. La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. – 4. L’attuale assetto normativo portuale e la giurisprudenza. – 5. Gli attori della *security* e *safety* portuale. – 6. Riflessioni conclusive.

1. Dagli Enti portuali alle Autorità di sistema portuale

La riforma del 2016 ha modificato la l. 28 gennaio 1994 n. 84 istitutiva delle Autorità portuali. Si è passati dalle realtà monoscalo che sostituivano a loro volta i precedenti Enti portuali, ad un vero e proprio sistema portuale adeguato agli obiettivi del piano generale dei trasporti. Con l’istituzione delle Autorità di sistema portuale si elimina quella competizione tra le recenti Autorità portuali, non unite in un sistema.

In base alla riforma della l. 84/1994, ai sensi del d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, e del d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232, i porti costituiscono un grande mercato, in cui le scelte strategiche di pianificazione urbanistica portuale, di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo, delle strategie di *marketing* e promozione del sistema portuale sui mercati internazionali, delle verifiche dei piani di sviluppo portuale, proseguono all’unisono con attività di coordinazione ed armonizzazione tra le stesse Autorità di sistema portuale, verso un obiettivo strategico comune.

Se la novella del 2016 ha cercato di creare un’armonizzazione tra gli scali italiani, l’inserimento della materia dei «porti e aeroporti civili», tra quelle di

legislazione concorrente tra Stato e Regione, ha imposto numerosi interventi della Corte costituzionale, per dirimere i vari conflitti di attribuzione tra Stato e Regione e per il mancato rispetto del principio di leale cooperazione nel settore portuale.

Si registra, altresì, un coacervo di competenze nazionali e locali nella materia dei porti, dovuto alla presenza di molti attori sulla scena del demanio portuale.

Facendo un'analisi storica, c'è da sottolineare prima di tutto come nell'ordinamento giuridico italiano e comunitario¹ non esiste una definizione specifica di porto.

Il legislatore lo include tra i beni del demanio marittimo appartenenti allo Stato di cui all'art. 822 del cod. civ., e agli artt. 28, 29 del cod. nav., individuandone l'elemento di qualificazione nella utilizzabilità per i pubblici usi del mare *ex art. 35 del cod. nav.* «le zone demaniali che dal capo del compartimento non siano ritenute utilizzabili per pubblici usi del mare sono escluse dal demanio marittimo con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quello per le finanze».

Nelle Istituzioni di Giustiniano² (I.2,1), si trova invece, una classificazione delle cose comuni a tutti, pubbliche, delle comunità, di nessuno e dei singoli.

I porti secondo le Istituzioni di Giustiniano rientrano tra le cose pubbliche, *res publicae*. Già Ulpiano (D. 50,16,59) affermava che il porto fosse destinato ad una funzione di carattere mercantile «*quo importantur merces et inde exportantur*»³.

¹ La Decisione 1346/2001/CE enuncia le caratteristiche dei porti marittimi senza fornirne una definizione.

² R. MARTINI, *Appunti di Istituzioni di Diritto Romano*, Siena 1997, 75.

³ G. ACQUARONE, *Il Piano Regolatore delle Autorità Portuali*, Milano 2009, 49.

Se si prende invece come punto di riferimento il secolo scorso, nel periodo tra l'unificazione nazionale e l'istituzione con la l. n. 50 del 12 febbraio 1903 del Consorzio del porto di Genova, l'attività di realizzazione e conduzione dei porti era riservata all'amministrazione statale, tra la gestione portuale in capo al Ministero dei Lavori pubblici e le funzioni di natura commerciale ed amministrative, attribuite a diverse amministrazioni.

Con gli Enti/Consorzi portuali si supera questo centralismo a favore di un decentramento.

Nella riforma portuale dei primi del '900, gli Enti portuali vennero costituiti nella forma degli enti pubblici economici, esercitando direttamente le operazioni portuali, presentandosi come "Enti multifunzionali"⁴, con compiti di amministrazione, di controllo, di vigilanza sulle attività portuali, contitolarità di compiti di gestione, imprenditoriali e di erogazione dei servizi portuali.

In alcuni scali esistevano le Aziende dei mezzi meccanici e dei magazzini generali, istituite con la l. 9 ottobre 1967 n. 961.

Alle Aziende erano affidate funzioni di gestione dei mezzi di carico e scarico delle merci e dei relativi servizi, nonché la gestione dei beni immobili e delle pertinenze di proprietà dello Stato, finalizzate al servizio dei traffici marittimi⁵.

Vi era quindi una malsana commistione tra l'attività di gestione e l'attività amministrativa, in capo agli Enti portuali, ed in alcuni porti in capo alle Aziende dei mezzi meccanici e dei magazzini generali, a danno del libero mercato.

A questa situazione, data dall'impossibilità di fare impresa in ambito portuale, si pone rimedio con l'istituzione delle Autorità portuali con la l. n.

⁴ F. TUNDO, *Il regime tributario delle Autorità Portuali*, in *Riv. dir. trib.*, 1/2011, 681.

⁵ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani e l'Europa*, Milano 2019, 102.

84/1994, su impulso della storica sentenza del “Porto di Genova”, che verrà analizzata successivamente.

Ritornando alle Autorità portuali bisogna evidenziare come quest’ultime svolgano prevalentemente funzioni amministrative, differenziandosi dai citati Enti portuali che avevano una duplice funzione di impresa ed attività regolatrice.

Bisogna ricordare che la l. n. 84/1994⁶, istitutiva delle Autorità portuali, ora denominate Autorità di sistema portuale, riformate in base al d.lgs. n. 169/2016 ed al d.lgs. n. 232/2017, all’art. 4, contiene una classificazione dei porti, non fornendone però una definizione.

Il sistema portuale italiano ha così visto nel corso del tempo un’evoluzione, partita dagli Enti portuali passando per le Autorità portuali, costituite per la necessità di un adeguamento alla normativa europea in materia di libera concorrenza.

Si arriva così al d.lgs. n. 169/2016, di riforma della l. n. 84/1994, che ha istituito 16 Autorità di sistema portuale⁷, eliminando la concezione delle

⁶ Cfr. S.M. CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2000, 1. Si rinvia inoltre a M. CASANOVA, *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Economia e diritto del terziario*, 2000, 311.

⁷ La sedicesima Autorità di sistema portuale è quella dello Stretto *ex art. 6, co. 1, lett. q bis*), l. 84/1994, ricomprensente i porti di Messina, Milazzo, Tremestrieri, Villa San Giovanni, Reggio Calabria, istituita con la l. 17 dicembre 2018 n. 136. Legge impugnata dalla Regione Calabria dinanzi alla Corte costituzionale per il mancato coinvolgimento delle Regioni interessate nelle procedure di istituzione di detta nuova Autorità. La Regione Calabria ha impugnato in via principale dinanzi la Corte costituzionale la l. n. 136/2018 con delibera di Giunta n. 53/2019 per violazione dell’art. 117 Cost., co. 3, dove la materia dei «porti e aeroporti civili» rientra tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni. La Regione Calabria ha ribadito, come detto, il mancato coinvolgimento delle Regioni

vecchie 24 Autorità portuali, intese in passato come singole strutture monoscalo non facenti capo a più porti e non costituendo un sistema integrato con gli altri scali italiani.

Con il passare degli anni ci si è resi conto che l'impianto delineato dalla l. n. 84/1994⁸ con le 24 Autorità portuali, non permetteva quel salto di qualità ed efficienza verso un sistema integrato tra porti italiani, rimanendo viceversa una struttura portuale monoscalo.

La novella del 2016 risolve il problema della mancanza di "sistema" tra le varie Autorità portuali, ed al fine di mantenere un presidio amministrativo locale nei porti già sede di Autorità portuale, ha previsto l'istituzione di uffici territoriali portuali con una funzione amministrativa decentrata, rispetto all'Autorità di sistema portuale di riferimento.

Si tratta di uffici interni all'Autorità di sistema portuale, soggetti alla potestà gerarchica del Segretario generale o di un suo delegato, scelto tra il personale di ruolo con qualifica dirigenziale (art. 6-bis, l. n. 84/1994), al fine

interessate nell'*iter* di formazione della nuova Autorità di sistema portuale ed in più ha evidenziato il mancato esame della questione in sede di Conferenza Stato-Regioni. Passaggio ritenuto necessario dalla stessa Corte costituzionale, in base alla sentenza n. 261 del 2015. Il ricorso contenuto nella delibera della Giunta regionale della Regione Calabria, 7 febbraio 2019 n. 53, pone alla Corte costituzionale un'altra questione relativa all'istituzione della Zona Economica Esclusiva (ZES). La Regione Calabria, con la deliberazione di Giunta 29 marzo 2018 n. 100, ha avviato le procedure per l'istituzione di una ZES. L'amministrazione della ZES è affidata ad un Comitato di indirizzo, che si sovrappone alle funzioni in capo all'Autorità di sistema portuale dello Stretto, creando, secondo la Regione Calabria, un aggravamento dei procedimenti amministrativi, in violazione dei principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

⁸ Cfr. F. BERLINGERI, *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 su riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, 238. Cfr. inoltre A. BERLINGUER (a cura di), *Porti, Retroporti e Zone Economiche Speciali*, Torino 2018.

di evitare che questi uffici possano autonomizzarsi rispetto all'Autorità di sistema, ricostituendo così le soppresse Autorità portuali⁹.

Gli uffici territoriali (art. 6-bis, l. n. 84/1994) hanno funzioni di tipo istruttorio, ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'Autorità di sistema portuale, di proposta riguardo alle materie di rilievo locale, manutentive di opere minori, ed amministrative con il rilascio di concessioni fino a quattro anni.

Per mantenere il sistema portuale ai sensi dell'art. 6-bis, co. 2, della l. n. 84/1994 possono essere costituiti, dal Comitato di gestione in altri porti gestiti dalla medesima Autorità di sistema portuale, e non già sede di soppresse Autorità portuali, uffici amministrativi decentrati.

Il Comitato di gestione ne determina le funzioni, che non possono esorbitare quelle previste dalla legge per gli uffici territoriali portuali.

L'art. 6-bis «costituisce quindi una mera norma di decentramento amministrativo, volta a garantire la presenza di funzionari dell'AdSP nei singoli ambiti demaniali del sistema portuale»¹⁰.

Tale suddivisione e *ratio* della norma testé citata ricalca la suddivisione del litorale della Repubblica, antecedente all'entrata in vigore della l. n. 84/1994.

Ai sensi dell'art. 16 cod. nav. il litorale della Repubblica è suddiviso in zone marittime, queste ultime sono suddivise a loro volta in compartimenti e questi in circondari¹¹.

Le funzioni delle recenti Autorità di sistema portuale ricalcano quelle delle passate Autorità portuali, con compiti di indirizzo, programmazione,

⁹ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani*, cit., 114.

¹⁰ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani*, cit., 115.

¹¹ *Ibid.*

coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, con poteri di regolamentazione e di ordinanza¹².

Altre funzioni delle Autorità di sistema portuale, *ex art.* 16 l. n. 84/1994, sono individuate nella manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali e nell'affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali dei servizi d'interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali, di cui all'art. 16, co. 1, della l. n. 84/1994.

Inoltre le Autorità di sistema portuale rilasciano autorizzazioni e concessioni per l'esercizio delle operazioni e servizi portuali.

In base all'art. 16, co. 1, della l. 84/1994 sono definite operazioni portuali «il carico, scarico, trasbordo, deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale svolti nell'ambito portuale».

Sono invece definiti servizi portuali, introdotti dalla l. 30 giugno 2000 n. 186 e disciplinati dall'art. 16, co. 1, della l. n. 84/1994 «quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali», come per esempio l'imballaggio della merce, lo svuotamento dei containers.

Tali servizi portuali sono individuati da ciascuna Autorità di sistema portuale con un proprio regolamento. Lo svolgimento delle suddette operazioni è subordinato al rilascio di un'autorizzazione, *ex art.* 16 l. n. 84/1994, da parte dell'Autorità di sistema portuale o dell'Autorità marittima, laddove la prima non sia stata istituita.

¹² A. LEFEBVRE D'OIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano 2013, 150. Cfr. inoltre Cons. St., sez. VI, 13 giugno 1995, n. 583, in *Dir. trasp.*, 1997, 119, con nota di E. ROSAFIO, *Sulla natura delle ordinanze del comandante del porto*.

Dalle operazioni e servizi portuali vanno tenuti distinti i servizi tecnico-nautici *ex art. 14, co. 1-bis*, della l. n. 84/1994: «pilotaggio, rimorchio, ormeggio, e battellaggio sono servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo».

I servizi tecnico-nautici sono di norma facoltativi. La disciplina e l'organizzazione di tali servizi sono stabilite dall'Autorità marittima d'intesa con l'Autorità di sistema portuale. In mancanza di un'intesa, provvede il Ministro delle Infrastrutture e trasporti.

Una ulteriore distinzione va compiuta riguardo ai servizi di interesse generale, individuati in passato dal D.M. 14 novembre 1994, «non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'art. 16, co. 1, individuati con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'art. 6, co. 4, lett. c), della l. 84/1994».

Servizi di interesse generale come il servizio di illuminazione, il servizio idrico, il servizio di manutenzione e riparazione dei beni portuali, il servizio di pulizia e raccolta dei rifiuti, stazioni marittime passeggeri, servizi informatici e telematici, servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto, servizio ferroviario, introdotto dal D.M. del 4 aprile 1996.

Il d.lgs. n. 232/2017 (“correttivo porti”), all'art. 15, co. 12, ha previsto che «Il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 14 novembre 1994 è abrogato».

Così facendo è stato quindi abrogato sia il D.M. del 14 novembre 1994, sia il D.M. del 4 aprile del 1996, che aveva integrato l'elenco dei servizi di interesse generale con il servizio ferroviario. Sulla spinta della normativa europea del libero mercato, tale elenco era diventato obsoleto.

Si pensi al servizio idrico entrato nelle competenze locali con il decreto n. 152 del 2006, che in quanto norma posteriore ridisciplina l'intera materia, facendo sì che il servizio suddetto non sia più una materia speciale regolata

dal citato D.M. del 14 novembre 1994, abrogato dal “correttivo porti” (d. lgs. n. 232/2017).

Affrontando il tema dei rifiuti, questi ultimi, se sono prodotti dalla nave hanno un ambito di derivazione comunitaria, e se prodotti in porto le competenze sono degli Enti locali.

Quindi le Autorità di sistema portuale dovranno, di volta in volta, stabilire se quel determinato servizio rientri tra i propri compiti istituzionali (Circolare del MIT del 17 aprile 2018).

In merito alla distinzione tra operazioni e servizi portuali, una recente sentenza del Tar Sicilia, sez. III, 26 febbraio 2019, n. 875, ha qualificato le attività di rizzaggio, derizzaggio, fardaggio e fissaggio non come operazioni portuali ma come servizi portuali, consistenti nelle prestazioni specialistiche complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali, *ex art.* 16 della l. n. 84/1994, D.M. n. 132/2001, D.M. n. 585/1995 ed in base al d.lgs. 27 luglio 1999 n. 272 sulla sicurezza e salute dei lavoratori, nell’espletamento di operazioni e servizi portuali.

Per il Tar siciliano il rizzaggio, ossia l’attività tesa a legare con “rizzate” i beni trasportati via mare, non è un’attività riconducibile alle operazioni portuali ma è una attività specialistica, necessaria, con carattere eventuale, tipica dei servizi portuali.

Eventuale poiché non tutte le merci richiedono l’attività di rizzaggio.

Il ricorso in esame è stato presentato dall’Impresa portuale s.r.l. contro le ordinanze emesse dall’Autorità di sistema portuale del mare di Sicilia occidentale e dalla Capitaneria di porto di Trapani, per aver incluso nel nuovo regolamento per il rilascio delle autorizzazioni, *ex art.* 16, l. 84/1994, l’attività di rizzaggio, derizzaggio e taccaggio, riferite agli autoveicoli e mezzi gommati da imbarcare o sbarcare, tra i servizi portuali, i quali potevano essere svolti da soggetti all’uopo espressamente autorizzati dall’Autorità di sistema portuale.



L'Autorità di sistema portuale con ordinanza n. 7 del 25 maggio 2018 ha modificato il regolamento per il solo porto di Trapani, prevedendo «una fase transitoria per le attività di rizzaggio e derizzaggio di rotabili e autovetture su navi *ro-ro*, fondamentali per la sicurezza della navigazione, nella considerazione che, fino a quel momento, tali attività fossero svolte senza alcuna formale autorizzazione da parte delle imprese».

La ricorrente lamentava inoltre il difetto assoluto di attribuzioni e di competenza dell'Autorità di sistema portuale del porto di Trapani, in merito alla regolamentazione delle attività rientranti nel ciclo delle operazioni portuali, in quanto l'art. 16, co. 1, l. 84/1994, consente all'Autorità di sistema portuale il potere di regolamentare solo i servizi portuali e non anche le operazioni portuali.

La ricorrente è stata in seguito autorizzata per i servizi portuali di rizzaggio, derizzaggio nel porto di Trapani venendo meno il regime transitorio dettato nelle more del rilascio delle nuove autorizzazioni, e l'improcedibilità del ricorso per la sopravvenuta carenza di interesse. Ricorrente che svolge nel porto di Trapani le operazioni portuali *ex art.* 16, co. 1, l. 84/1994, in proprio e per conto terzi con autorizzazione n. 27/2017, prorogata sino al 30 giugno 2018, assicurando, nell'ambito del ciclo delle operazioni portuali di carico e scarico merci, il rizzaggio e il derizzaggio della merce, che viaggia in *container* e su rotabili, nonché il fissaggio e il fardaggio.

Il Tar siciliano con la sentenza n. 875 del 2019 ha esaminato la questione principale ossia se le attività di rizzaggio, derizzaggio, taccaggio, fossero parte del ciclo delle operazioni portuali e quindi fossero ricomprese nell'autorizzazione, la n. 27/2017, concessa all'impresa terminalista (ricorrente), oppure se dovessero essere intese come servizi portuali in quanto attività accessorie, complementari al ciclo delle operazioni portuali, ed avere una differente autorizzazione.

Il Tar Sicilia, sez. III, 25 marzo 2019 n. 875 ha ribadito come il rizzaggio non possa essere ricondotto «*sic et simpliciter* alle operazioni portuali, in

quanto tale attività specialistica è attività necessaria, ma a carattere eventuale, poiché non tutte le operazioni di movimentazione merci richiedono l'attività di rizzaggio: si pensi, per esempio, al carico delle merci alla rinfusa, il quale si effettua senza rizzaggio.

Inoltre, per quanto già rilevato anche tenendo conto della specifica normativa, il rizzaggio e il derizzaggio, a differenza della mera movimentazione delle merci, non si caratterizzano solo per l'aspetto economico, ma anche per il profilo della sicurezza della navigazione; sicché, tali attività specialistiche non possono essere considerate alla stregua di attività libere, come tali implicitamente ricomprese nel carico e scarico e nella movimentazione merci».

Il Tar Sicilia ribadisce che una volta ricondotte le attività di rizzaggio e derizzaggio tra i servizi portuali deve rilevarsi che la competenza dell'Autorità di sistema portuale a disciplinare tali attività è prevista dall'art. 6, co. 4, l. 84/1994.

Ricordiamo come l'autoproduzione delle operazioni e servizi portuali non è consentita, qualora la riserva sia stabilita per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e difesa nazionale. Sul punto era intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato, sez. II, 3 luglio 1996, n. 1177 che, prima dell'introduzione della categoria dei servizi portuali con la l. n. 186/2000, ha ribadito quanto statuito dalla Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, 25 febbraio 1975, n. 729, la quale ha inteso il rizzaggio e derizzaggio come operazioni nautiche, sancendo l'inapplicabilità a tali attività dell'art. 16, co. 4, lettera *d*), l. n. 84/1994, riservato alle sole operazioni portuali.

La sentenza del Consiglio di Stato afferma come la disciplina delle operazioni portuali, *ex art.* 16, l. 84/1994, «carico, scarico, trasbordo, deposito e il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale svolti in ambito portuale», non è estensibile in caso di autoproduzione o “*self handling*” anche alle operazioni nautiche (figura autonoma distinta dalle operazioni portuali), quali quelle del rizzaggio e derizzaggio.

Sembra così negarsi la possibilità che le operazioni di rizzaggio e derizzaggio possano essere esercitate da soggetti diversi dai lavoratori portuali, a differenza della citata sentenza del Tar per la Sicilia n. 875 del 2009, la quale inquadra il rizzaggio e derizzaggio come servizi portuali che possono essere svolti anche da un vettore marittimo, sempre previa autorizzazione, *ex art. 16, l. n. 84/1994*, rispettando il D.M. n. 132/2001, ed i regolamenti in tale materia, delle singole Autorità di sistema portuale.

Sul punto l'ordinanza cautelare del Tar di Napoli depositata il 4 aprile 2019 che qualifica l'attività di rizzaggio e derizzaggio come servizi portuali. In tale decisione il Tar di Napoli si è pronunciato in via cautelare sulla richiesta del vettore/ricorrente di sospendere l'efficacia di una nota ufficiale emessa dall'Autorità di sistema portuale. Il vettore aveva inoltrato l'istanza di autorizzazione all'autoproduzione dell'attività di rizzaggio e derizzaggio, sulla quale si formava il silenzio assenso, *ex art. 16, co. 7 ter, l. n. 84/1994*: «le Autorità di sistema portuale o, laddove non istituite, le autorità marittime, devono pronunciarsi sulle richieste di autorizzazione di cui al presente articolo entro novanta giorni dalla richiesta, decorsi i quali, in assenza di diniego motivato, la richiesta si intende accolta».

L'Autorità di sistema portuale aveva diffidato il vettore ad esercitare l'attività di rizzaggio in autoproduzione. Autoproduzione riconosciuta per l'intervento del silenzio assenso e non perché il Tar abbia attribuito all'armatore il diritto all'autoproduzione.

Nel porto poi possono essere svolti anche servizi che non ricadono nelle fattispecie sopra illustrate, quali i servizi portuali innominati, disciplinati dall'art. 68 cod. nav., in base al quale coloro che esercitano una attività all'interno dei porti sono soggetti nell'esplicazione di tale attività alla vigilanza del comandante del porto, potendo essere obbligati ad iscriversi in appositi registri anche a numero chiuso.

In base alla l. n. 84/1994 i compiti di vigilanza sui servizi innominati sono passati all'Autorità di sistema portuale. Sono servizi innominati ad esempio

i servizi di rifornimento carburante, oppure le provveditorie di bordo, il mantentore dei fili elettrici.

A differenza dei già citati artt. 16 e 18 della l. n. 84/1994, costituenti atti autorizzatori, l'atto di iscrizione di tutte le attività che si svolgono all'interno del porto *ex art. 68 cod. nav.* ha una funzione di accertamento.

C'è da sottolineare che i concessionari di aree e spazi portuali *ex art. 18 l. n. 84/1994* possono essere individuati soltanto tra le imprese autorizzate allo svolgimento delle operazioni e servizi portuali, in base all'art. 16 della l. 84/1994.

Per il conseguimento delle concessioni *ex art. 18, l. n. 84/1994* è necessario che le imprese richiedenti, siano "a monte" già autorizzate alle operazioni e ai servizi portuali dall'Autorità di sistema portuale, ai sensi del citato art. 16 l. n. 84/1994, ed in base all'art. 18, co. 6, l. n. 84/1994, presentino all'atto della domanda un programma di attività assistito da idonee garanzie, anche di tipo fideiussorio, finalizzato all'incremento dei traffici ed alla produttività del porto.

L'impresa concessionaria¹³ deve, inoltre, possedere adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, che soddisfino le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo, a carattere continuativo ed integrato, per conto proprio e di terzi.

In base all'art. 18 della l. n. 84/1994 i destinatari dell'atto concessorio sono vincolati a prevedere un organico di lavoratori rapportato al programma di attività.

Tali requisiti sono finalizzati all'incremento dei traffici e della produttività del porto, e qualora non fossero raggiunti, si procede alla revoca dell'atto concessorio, da parte dell'Autorità di sistema portuale, all'impresa concessionaria.

¹³ Sul punto cfr. C. INGRATOCCI, *La concessione di aree e banchine portuali*, in *Dir. mar.*, 2007, 984 ss.

Le condizioni per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività portuali sono contenute in via generale nel D.M. n. 585/1995, il quale si applica anche nei confronti delle imprese concessionarie di aree o banchine, ai sensi del citato art. 18, l. n. 84 /1994, normativa speciale rispetto al Codice della navigazione.

All'art. 3, lett. c), d), f), g), del D.M. n. 585/1995 assumono rilievo il requisito della capacità tecnica, organizzativa e finanziaria, la presentazione di un programma operativo e l'organigramma dei dipendenti.

In seguito con l'incessante sviluppo economico dei trasporti marittimi, che richiede continuamente una maggiore celerità nelle operazioni di carica-zione e scaricazione della merce, si è sentita ulteriormente la necessità di approntare, in ambito portuale, aree particolarmente attrezzate ed organizzate (*terminals*)¹⁴.

L'impresa terminalista è quell'impresa che possiede adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, tali da soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato.

Il terminalista in base alla presentazione di un programma di attività, di adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, ed un organico di lavoratori, ottiene dall'Autorità di sistema portuale *ex art.* 18 l. n. 84/1994 la concessione¹⁵ in esclusiva di appositi attracchi, di pertinenti banchine, e spazi demaniali¹⁶.

¹⁴ A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di diritto*, cit., 154. Sull'impresa terminalista sia rinvia a R. MIDORO, *Riflessioni sull'impresa terminalistica portuale*, in *Econ. e dir. del terziario*, 2/1995, 735 ss. Cfr. inoltre D. MARESCA, *La libera prestazione dei servizi resi dai concessionari delle aree portuali*, in *Dir. mar.*, 2012, 288 ss.

¹⁵ Cfr. M. SINISI, *La concessione di aree portuali tra obblighi procedurali e spazi discrezionali*, in *Foro amm. TAR* 2004, 3, 649.

¹⁶ G. ACQUARONE, *Il piano regolatore*, cit., 142.

Inoltre vi è un controllo penetrante sulle attività del terminalista da parte dell’Autorità di sistema portuale *ex art. 18, co. 8, l. n. 84/1994*, con un potere di revoca senza giustificato motivo dell’atto concessorio *ex art. 18, co. 9, l. 84/1994*, per l’inosservanza degli obblighi assunti dal concessionario, e il non raggiungimento degli obiettivi indicati nel programma (art. 18, co. 6, lett. *a*), l. 84/1994). Terminalisti che si avvalgono, per l’espletamento delle operazioni e servizi portuali, di manodopera, fornita nei momenti dei cosiddetti “picchi”, dalle imprese autorizzate alla fornitura di lavoro temporaneo nell’ambito portuale¹⁷.

2. La sentenza “Porto di Genova” e l’operatività delle regole del mercato in ambito portuale

La storica sentenza “Porto di Genova” ha eliminato il monopolio in materia portuale, trasformando le Compagnie portuali in società di diritto comune, per la fornitura di lavoro temporaneo¹⁸ alle imprese autorizzate all’espletamento di operazioni e servizi portuali.

Nel 1991 la Corte di Giustizia europea con la sentenza *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova* ha dettato per i porti italiani la

¹⁷ Cfr. G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell’economia*, Milano, 2000. Si rinvia inoltre a G. TACCOGNA, *Organizzazione amministrativa e concorrenza nelle operazioni portuali*, in *Il Diritto marittimo*, 2000, 585 e a G. TACCOGNA, *L’assentimento dei terminal portuali: riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni; procedure e criteri di organizzazione*, in *Quad. reg.*, 2009, 3, 933.

¹⁸ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia, 16 settembre 1999, C-22/98, detta sentenza “Becu”, in cui si è ritenuto che non contrasti con il diritto comunitario l’esistenza di norme interne che impongono alle imprese portuali di avvalersi di personale qualificato dalle imprese fornitrici di manodopera temporanea quali le *ex* Compagnie portuali.

linea della libera concorrenza, della libera prestazione dei servizi e della libera circolazione delle merci, previsti dal trattato dell'Unione europea, dichiarando l'illegittimità di una riserva di monopolio per le operazioni portuali.

La sentenza "Porto di Genova" aprirà la strada all'istituzione delle Autorità portuali. Nel caso di specie la società siderurgica Gabrielli importava dalla Germania una partita di acciaio con consegna nel porto di Genova.

Lo sbarco del materiale non veniva però consentito alla società siderurgica Gabrielli, per il divieto di utilizzare manodopera straniera e per la riserva delle operazioni portuali assegnate alla Compagnia portuale del porto di Genova¹⁹.

Per procedere allo sbarco la Siderurgica si rivolgeva alla Merci, la quale, a sua volta, ricorreva alla Compagnia portuale come prescritto dal Codice della navigazione.

Una serie di scioperi della Compagnia aveva comportato un ritardo nella consegna delle merci. La Siderurgica presentava così un ricorso per decreto ingiuntivo al Tribunale di Genova, per ottenere da parte della Merci la consegna del carico, oltre al risarcimento del danno subito.

Il Tribunale di Genova sollevava alla Corte di Giustizia europea la questione di compatibilità del regime italiano con il diritto comunitario, in particolare con l'art. 39 del Trattato CE, sulla libera circolazione dei lavoratori²⁰.

¹⁹ Ai sensi degli articoli 110 e 111 cod. nav. (abrogati), le operazioni portuali erano riservate alle Compagnie portuali, ed in forza dell'art. 152 del reg. nav. mar. vi era il divieto di ricorrere a manodopera straniera nei porti italiani richiedendosi la cittadinanza italiana come requisito per i soci delle Compagnie portuali. Nel caso Siderurgica Gabrielli c. merci convenzionali Porto di Genova alla società Siderurgica è stato impedito, in base agli articoli citati, di impiegare il proprio equipaggio per realizzare le operazioni di scarico e consegna merci.

²⁰ Attualmente art. 45 del TFUE.

Il giudice comunitario ha sancito così l'illegittimità della norma, che richiedeva la cittadinanza italiana come presupposto per l'iscrizione nei registri delle compagnie portuali *ex artt.* 152 e 156 *reg. nav. mar.*, statuendo la totale applicabilità delle regole della concorrenza alle operazioni e al lavoro portuale, a differenza del regime di monopolio previsto dal Codice della navigazione.

Dalla storica sentenza “Porto di Genova” vi era la necessità di un adeguamento del sistema portuale italiano alla normativa europea, fondata sui principi della libera concorrenza, libera prestazione di servizi e di circolazione delle merci (*artt.* 82²¹ e 86²² del Trattato CE).

Occorreva il superamento della visione monopolistica delle operazioni portuali, a favore soltanto delle Compagnie portuali *ex artt.* 110 e 111 *cod. nav.*

Il porto, per intervento del diritto dell'Unione europea, non era più uno spazio immune dalle “regole del mercato” ma un luogo in cui una pluralità di imprese sono in competizione tra loro²³.

Si superava così quella visione statica del porto come bene demaniale ma quest'ultimo dinamicamente assumeva la nozione di centro di attuazione dei servizi pubblici e privati, riguardanti la movimentazione delle navi e le attività complementari al trasporto marittimo, nel rispetto della normativa comunitaria del libero mercato.

All'impresa autorizzata alla fornitura di lavoro temporaneo, a seguito di una procedura aperta, è precluso l'esercizio, diretto ed indiretto, delle operazioni e dei servizi portuali, né può essere detenuta o avere partecipazioni anche minoritarie in imprese che svolgono attività portuali e deve essere

²¹ Attualmente art. 102 del TFUE.

²² Attualmente art. 106 del TFUE.

²³ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani*, cit., 21.

“svincolata” da altre imprese portuali *ex art.* 16, 18, e 21 della l. 84/1994, anche in base alla l. n. 186/2000, che ha riscritto l’art. 17 della l. 84/1994.

Le imprese fornitrici di lavoro portuale temporaneo devono fornire in esclusiva manodopera portuale, non possono operare come imprese portuali, esercitando così sia l’attività di intermediazione di manodopera temporanea *ex art.* 17, l. 84/1994 e sia una attività di impresa per l’esecuzione di operazioni portuali, *ex art.* 21, l. 84/1994.

Tale sistema trova la propria origine nella circostanza dei cosiddetti “picchi”.

In ambito portuale nello svolgimento delle operazioni e servizi portuali, si registrano momenti di particolare intensità, dove non risulta sufficiente la prestazione di manodopera alle dirette dipendenze delle imprese portuali autorizzate.

In questi casi è necessaria un’integrazione della forza lavoro, ricorrendo a personale dotato di specifica professionalità, nello svolgimento delle operazioni e servizi portuali, al fine di consentire alle imprese autorizzate *ex art.* 16, l. 84/1994 o concessionarie *ex art.* 18, l. 84/1994 di ricorrere ad una impresa fornitrice di manodopera temporanea (art. 17 l. 84/1994).

Qualora non ci sia un’impresa disponibile per la fornitura di lavoro temporaneo si fa ricorso *ex art.* 17, co. 5, l. 84/1994 ad una agenzia, la cui costituzione è promossa dall’Autorità di sistema portuale o dove non istituite dall’autorità marittima.

Per una più efficace tutela del lavoro portuale l’Autorità di sistema portuale può destinare una quota, non eccedente il 15 per cento delle entrate, per la formazione e il ricollocamento del personale, o il rimpiego del personale inidoneo in altre mansioni (art. 17, co. 15-*bis*, l. 84/1994).

C’è stato inoltre un adeguamento dell’ordinamento portuale italiano a quello comunitario, con l’introduzione del diritto di autoproduzione delle operazioni portuali e dei servizi portuali specialistici complementari ed accessori *ex art.* 16 l. n. 84/1994.

Le operazioni in autoproduzione del vettore marittimo, criticate dalle *ex* Compagnie portuali, sono quelle operazioni che provvedono alla movimentazione della merce con l'impiego di mezzi meccanici, manovrati dal proprio personale di bordo, da effettuarsi in base all'art 16, co. 4, let. *d*), l. n. 84/1994 all'arrivo o alla partenza della nave.

L'Autorità di sistema portuale può autorizzare il vettore marittimo all'esercizio delle operazioni portuali, purché le navi siano dotate di propri mezzi meccanici e di personale specializzato.

Per tale autorizzazione può essere richiesto un corrispettivo, ed il deposito di una cauzione. In base all'art. 8 del D.M. n. 585 del 1995 l'impresa autorizzata all'autoproduzione può avvalersi di ausiliari dotati di un'adeguata struttura operativa, purché l'attività loro affidata consista solamente nel concorso all'organizzazione delle operazioni portuali, e non nell'autonomo esercizio delle stesse.

3. La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale

Nel paragrafo precedente si è evidenziata l'evoluzione normativa dagli Enti portuali alle Autorità di sistema portuale, con il fine di creare un sistema portuale, e non singole strutture monoscalo in concorrenza tra loro. Se l'intento era quello di favorire una maggiore integrazione e ben definite azioni strategiche degli scali italiani, non si può non evidenziare come la l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 abbia modificato in maniera radicale il Titolo V, Parte II, della Costituzione, ed in modo particolare il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. Come è noto, la principale novità della riforma è il c.d. "rovesciamento" del criterio di riparto delle competenze legislative.

La precedente formulazione dell'art. 117 Cost. attribuiva alle Regioni unicamente competenze nominate, mentre lo Stato aveva una competenza legislativa generale.

L'attuale formulazione dell'art. 117 Cost. prevede una potestà legislativa statale esclusiva nelle materie enumerate in un apposito elenco (co. 2), una potestà legislativa concorrente Stato-Regioni nell'esercizio della quale il primo pone i "principi fondamentali" e le seconde la disciplina di dettaglio (co. 3), ed una potestà legislativa residuale regionale, avente ad oggetto tutti gli ambiti non compresi negli elenchi dei commi precedenti (co. 4)²⁴.

Lo Stato ha una competenza legislativa nelle materie di legislazione esclusiva statale, ed una competenza concorrente con le Regioni, salvo la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato.

Da ultimo le Regioni possono legiferare nelle materie innominate (la c.d. potestà legislativa residuale)²⁵.

La disciplina richiamata in precedenza non esaurisce la tipologia delle competenze, poiché ai tre tipi di competenze citate in precedenza (esclusiva statale, concorrente e residuale) vanno aggiunte altri tipi di competenze, che si ricavano dal testo costituzionale.

Ci si riferisce alle competenze finalistiche dello Stato, e a quelle competenze che possono essere acquisite dallo Stato in forza della c.d. attrazione in sussidiarietà. Riguardo alle competenze finalistiche, se si fa riferimento ai co. 2, 3 dell'art. 117 Cost., vi sono alcune materie che sono tali solo apparentemente, in cui è individuato non l'oggetto della competenza ma gli scopi che vanno perseguiti. Siamo di fronte a «materie-non materie»²⁶, le quali identificano competenze in funzione del fine e non dell'ambito d'incidenza, come la

²⁴ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2019, 140.

²⁵ A. STERPA - N. VICECONTE, *Norma e ordinamento costituzionale. Appunti per le lezioni*, Napoli 2018, 195.

²⁶ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 164.

tutela della concorrenza, quella dell'ambiente²⁷ e dell'ecosistema e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni²⁸.

Tale stato di cose comporta che dette materie, ancorché assegnate allo Stato a titolo di competenza esclusiva, non escludono dal proprio ambito d'incidenza i legislatori regionali.

A questi ultimi non è sottratto il perseguimento degli scopi che le individuano. Nulla esclude, come riconosce la Corte costituzionale con la sentenza n. 61 del 2009, che le Regioni, legiferando nelle materie loro costituzionalmente spettanti, perseguano obiettivi come la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema²⁹, la tutela della concorrenza, o la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'ecosistema fissati a livello nazionale³⁰.

²⁷ In tema ambientale si pensi al dragaggio portuale, operazione di escavazione del fondale per garantire l'accessibilità delle navi nello scalo (art. 5 *bis*, l. n. 84/1994). Quasi tutti i porti italiani sono siti di interesse nazionale (SIN), richiedono quindi uno specifico trattamento del materiale dragato inquinante, in apposite casse di colmata, con un aggravio sulle tempistiche della realizzazione dell'opera. Si registra la difficoltà di definire, in riferimento alle concentrazioni residue degli inquinanti eccedenti i valori limite, la metodologia di analisi di rischio. In passato nell'art. 5 della l. n. 84/1994 era contenuta la formula «K minore o uguale a $1,0 \times 10$ alla meno 9 per m/s», che indicava il grado di permeabilità richiesto alle casse di colmata, su cui si riversavano i sedimenti escavati inquinanti. Sulla base di questa formula una cassa di colmata doveva avere un grado di impermeabilità elevato, situazione difficile da realizzare. Nella novellata l. n. 84/1994, tale formula scompare lasciando il posto a degli standard tecnici internazionali.

²⁸ Cfr. A. LEZZI, *Concessione di beni demaniali marittimi e federalismo territoriale. Titolarità e competenze nella tutela degli interessi articolati*, in *Riv. giur. amb.*, 2/2010, 357.

²⁹ Cfr. Corte cost. n. 407 del 2002; Corte cost. n. 96 del 2003; Corte cost. n. 259 del 2004; Corte cost. n. 61 del 2009; Corte cost. n. 234 del 2010.

³⁰ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 165.



Maggiori difficoltà si riscontrano nell'ambito della tutela della concorrenza, dove la Corte aderisce ad una lettura non finalistica, ossia frequentemente parte dal presupposto che la materia sia riservata allo Stato con l'esclusione del legislatore regionale³¹.

Si esclude l'intervento regionale anche in modo meramente riproduttivo³².

L'altro elemento di mobilità, come detto, è l'attrazione in sussidiarietà³³.

La nuova disciplina costituzionale, pur riconoscendo ai Comuni la competenza amministrativa generale, consente che le funzioni amministrative vengano spostate ad un livello istituzionale superiore Provincia, Città metropolitana, Regione o Stato, quando ciò è richiesto dalla necessità di un esercizio unitario delle funzioni così riallocate, e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza *ex art. 118 Cost., co. 1.*

In proposito, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 303 del 2003³⁴, ha stabilito che lo spostamento a livello statale della competenza amministrativa produca un effetto di trascinamento attraendo al medesimo livello istituzionale la corrispondente competenza legislativa.

Tale trascinamento si verifica in tutte le materie, anche quelle rientranti nella competenza residuale delle Regioni³⁵, subordinando lo spostamento

³¹ Cfr. Corte cost. n. 431 del 2007; Corte cost. n. 43 del 2011; Corte cost. n. 97 del 2014; Corte cost. n. 285 del 2016.

³² Cfr. Corte cost. n. 271 del 2009; Corte cost. n. 153, 29 del 2006; Corte cost. n. 18 del 2013; Corte cost. n. 245 del 2013; Corte cost. n. 49 del 2014.

³³ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 173.

³⁴ Con nota di 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.

³⁵ Cfr. Corte cost. n. 6 del 2004; Corte cost. n. 278 del 2010; Corte cost. n. 80 del 2012; Corte cost. n. 163 del 2012.

delle competenze amministrative e legislative al raggiungimento di intese tra Stato e Regioni³⁶.

I porti, come detto, rientrano tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni *ex art. 117 Cost.*, dove lo Stato stabilisce nella materia portuale i principi fondamentali e la Regione svolge tali principi, conseguenza di ciò è che né lo Stato può dettare norme di dettaglio né la Regione può dettare norme di principio³⁷.

Prima della riforma del Titolo V, la Regione poteva adottare, riguardo alle materie «navigazione e porti lacuali» e «pesca nelle acque interne» *ex art. 117 Cost.*, norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, suddivisione tipica dei sistemi regionali.

Il 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, Regioni ed Enti locali.

Se si fa riferimento al Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PSNPL)³⁸, i porti italiani devono creare quel “sistema mare” per

³⁶ Cfr. Corte cost. n. 303 del 2003, Corte cost. n. 6 del 2004, Corte cost. n. 62, 383 del 2005, Corte cost. n. 278 del 2010, Corte cost. n. 165 del 2011, Corte cost. n. 163 del 2012, Corte cost. n. 87 del 2018. Si distingue tra una intesa “forte” ed una intesa “debole”. Riguardo la prima, il suo mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento, rispetto ad una intesa “debole”. Però, qualora si ravvisi un infruttuoso esperimento di reiterate trattative, si ammette l’intervento unilaterale dello Stato. Sul punto le sentenze della Corte costituzionale n. 33, 165 del 2011.

³⁷ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Riv. dir. amm.*, 2001, 553 ss.

³⁸ Il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PSNPL) è stato dettato in attuazione dell’art. 29 del d.l. 12 settembre 2014 n. 133, convertito con modifiche dalla l. 11 novembre 2014 n. 164 (“Sblocca Italia”), ed emanato con D.P.C.M. del 26 agosto 2015,

migliorare la competitività del sistema portuale e della logistica (insieme di attività di programmazione, organizzative, gestionali, che governano i flussi di beni e servizi dal punto di origine al punto del consumo), promuovendo l'intermodalità dei traffici.

Già all'art. 46 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 (Salva Italia), convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214, si parla delle Autorità portuali come sistemi logistici in grado di competere su scala mediterranea attraverso le connessioni multimodali di trasporto.

La novella del 2016 alla l. n. 84/1994 ha recepito tali volontà, ad esempio nell'art. 6, co. 11, l. 84/1994, dove si ribadisce che l'Autorità portuale «può, inoltre, assumere partecipazioni, a carattere societario di minoranza, in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale».

L'art. 46 del d.l. n. 201/2011 (Salva Italia) prevedeva atti di intesa e di coordinamento con le Regioni, Province e Comuni per le Autorità portuali, che volessero promuovere la realizzazione di infrastrutture di collegamento tra i porti e le aree retroportuali.

I prodromi di un conflitto di attribuzione sulle competenze in materia di porti tra Stato e Regioni si è registrato con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (PSNPL), all'art. 29, co. 1, del d.l. 12 settembre 2014 n. 133, in cui si disciplinava la procedura di formazione del Piano, non prevedendo nessuna forma di coinvolgimento delle Regioni nella procedura di predisposizione del Piano stesso.

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 261 del 2015 sul mancato coinvolgimento delle Regioni nell'adozione del piano

pubblicato in G.U. il 27 ottobre 2015 n. 250. Il Piano prevede il raggiungimento di 10 obiettivi e 10 azioni che vanno dalla semplificazione e dallo snellimento delle procedure amministrative, per esempio in materia di dragaggi, alla promozione dell'intermodalità dei trasporti.

strategico nazionale della portualità e della logistica. La Regione Campania sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, co. 1, d.l. n. 133/2014, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014 n. 164 per violazione degli artt. 117, co. 3, 118 co. 1 e 2., Cost., nonché la violazione del principio di leale collaborazione *ex* artt. 5 e 120 Cost. Tale articolo non prevedeva alcuna forma di partecipazione regionale nell'adozione del Piano.

Nella sentenza n. 261 del 2015 la Corte ribadisce che la deroga della chiamata in sussidiarietà nella materia concorrente «porti e aeroporti civili» è da ritenersi legittima qualora «la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate nello svolgimento delle funzioni allocate in capo agli organi centrali, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di tali competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse (*ex plurimis*, sentenze n. 179 e n. 163 del 2012, n. 232 del 2011). Più in particolare, la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (sentenze n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)».

C'è stato un tentativo di prevedere la competenza esclusiva dello Stato in materia di «infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale».

Tale modifica costituzionale dell'art. 117 Cost. è disciplinata all'art. 31 del disegno di legge costituzionale approvato dal Parlamento il 15 aprile 2016 e pubblicato sulla G.U. n. 88 del 15 aprile 2016³⁹.

Riforma fallita, che non ha consentito quella separazione verticale, imponendo così una ricostruzione interpretativa della concorrenza legislativa in materia portuale tra Stato e Regione.

La natura concorrente della materia portuale ha imposto numerosi interventi della Corte costituzionale per risolvere i conflitti di attribuzione.

Dopo la riforma del 2016 le pronunce che si sono occupate della materia portuale non si discostano dall'impostazione data dalla Corte costituzionale, subito dopo l'entrata in vigore del riformato titolo V⁴⁰.

Per quanto riguarda i porti di rilievo nazionale ed internazionale la Corte costituzionale ha rivendicato il principio di leale cooperazione tra Stato e Regione.

In materia di ripartizione delle risorse destinate a finanziare opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale la Corte ha stabilito che «la ripartizione debba avvenire mediante una intesa da raggiungersi nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni»⁴¹.

A tali principi la giurisprudenza costituzionale si è ispirata in tema di nomina del presidente dell'Autorità, che richiede un'intesa tra il ministro e il Presidente della Regione interessata.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 378 del 2005 non ha avuto esitazione a dichiarare incostituzionali le disposizioni della l. n. 84/1994, che in caso di mancata intesa attribuivano comunque la scelta al Ministro, poiché ciò comportava una rottura di quell'equilibrio tra istanze ed esigenze di vario

³⁹ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani*, cit., 82.

⁴⁰ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani*, cit., 86.

⁴¹ Corte cost. n. 79 del 2011 con nota di D. CHINNI - A. DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge* in *Federalismi.it*, 15/2011, www.federalismi.it.

livello a danno della Regione, degradando l'intesa al rango di mero parere non vincolante.

Sullo stesso orientamento la Corte ha ritenuto incostituzionale la legge regionale, che affidava al Presidente della Regione la nomina in caso di mancata intesa con il Ministro⁴².

C'è da sottolineare come alcune materie riservate allo Stato *ex art.* 117 Cost. esprimano dei valori costituzionalmente protetti ed in quanto tali possiedono il carattere "trasversale"⁴³ poiché sono in grado di incidere, su più interessi e su più settori, ancorché affidati alla competenza legislativa regionale.

Con la tecnica delle materie trasversali alcune funzioni relative ai porti potrebbero essere ricondotte alla competenza statale.

Si pensi al porto come luogo in cui si devono rispettare dei parametri ambientali⁴⁴ *ex art.* 4-*bis*, co. 1, l. n. 84/194: «la pianificazione del sistema portuale deve essere rispettosa dei criteri di sostenibilità energetica ed ambientale, in coerenza con le politiche promosse dalle vigenti direttive europee in materia».

La «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali» art. 117 Cost., co. 2, lett. s) rientra nella competenza esclusiva statale, mentre la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali, e promozione e organizzazione di attività culturali» rientrano nella competenza concorrente.

⁴² Corte cost. n. 378 del 2005, con nota di G. DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006, www.forumquaderniistituzionali.it.

⁴³ Cfr. Corte Cost. nn. 282, 407, 536 del 2002; Corte cost. nn. 14, 129 del 2004.

⁴⁴ L'art. 4-*bis*, co. 2, della l. 84/1994 stabilisce che «le Autorità di Sistema Portuale promuovono la redazione del documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema portuale con il fine di perseguire adeguati obiettivi, con particolare riferimento alla riduzione delle emissioni di CO₂».

Trasversalità riscontrabile su alcune materie della l. n. 84/1994, come quelle sulla accennata previsione della sostenibilità energetica e ambientale dei porti art. 4-*bis* l. n. 84/1994, sulla disciplina dei dragaggi dei fondali dei porti e delle acque antistanti art. 5-*bis*, della l. n. 84/1994.

Un altro settore di competenza esclusiva dello Stato che ha un carattere trasversale è quello relativo alla tutela della concorrenza *ex* art. 117 Cost., co. 2, lett. e); si pensi alla disciplina dei servizi portuali, materia che può ricadere nella competenza esclusiva statale qualora dovesse essere tutelata la concorrenza del mercato.

Ci sono ulteriori settori riservati in modo esclusivo allo Stato *ex* art. 117 Cost. che possono interessare il comparto portuale, come l'immigrazione, la difesa e la sicurezza dello Stato, le dogane, la protezione dei confini nazionali e la profilassi internazionale.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 150 del 2003, ricostruisce il difficile rapporto Stato-Regioni inerente al demanio marittimo.

Nel caso di specie, la Regione Molise aveva sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione ad alcuni provvedimenti con cui l'Agenzia del Demanio aveva intimato, a dei privati possessori di aree demaniali nei comuni di Campomarino e di Termoli, il pagamento di un'indennità per la loro abusiva occupazione.

La Regione Molise riteneva violati gli artt. 117 e 118 Cost. in quanto l'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 delega alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, e sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative.

Inoltre la ricorrente lamentava la violazione dell'art. 105, lett. l), del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, che ha conferito alle Regioni le funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio, della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia.

Tale conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate in base al D.P.C.M. 21 dicembre 1995, e nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale (art. 9, co. 1, l. 16 marzo 2001 n. 88). Il conferimento non opera nelle aree ricadenti nella circoscrizione di una Autorità di sistema portuale, che esercita direttamente le funzioni stabilite ex artt. da 36 a 55 ed ex art. 68 cod. nav. e dalla l. 84/1994.

La Regione Molise, in base agli artt. 114, 117, 118 Cost., sosteneva che spettasse non allo Stato/Agenzia del Demanio ma alla ricorrente, l'adozione dei provvedimenti che riguardassero l'amministrazione del demanio marittimo.

La Corte costituzionale dichiarò inammissibile il conflitto, estraneo ai conflitti di cui all'art. 134 della Costituzione, in quanto l'oggetto della controversia atteneva alla titolarità del demanio marittimo.

La Corte ha stabilito che il demanio marittimo, con lo sviluppo delle autonomie, sia oggetto di una pluralità di funzioni, alcune delle quali sono rimaste in capo allo Stato ed altre sono state delegate ai Comuni e alle Regioni ed altre conferite alle Regioni stesse.

Mancando la diretta ed esclusiva attribuzione alla Regione Molise delle funzioni relative al demanio marittimo, la Corte ha concluso per l'inammissibilità del ricorso proposto⁴⁵.

Nella sentenza, la Corte cita il d.lgs. 30 marzo 1999 n. 96 (*Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, co. 5, della l. 15 marzo 1997 n. 59 e successive modificazioni*), applicabile nei confronti delle Regioni, che non avevano provveduto a ripartire tra gli enti locali le funzioni di cui al d.lgs. 112/1998.

⁴⁵ M. DELLA MORTE - G. MELONI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Torino 2017, 235 ss.

In particolare l'art. 42 di tale decreto ha attribuito i medesimi poteri di rilascio di concessioni di beni per l'utilizzo turistico del demanio marittimo ai Comuni nelle Regioni prive di leggi di attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (con cui si stabiliva che la gestione del demanio marittimo fosse di competenza delle Regioni ovvero dei Comuni nel caso le relative funzioni fossero state conferite a questi ultimi).

La Regione Molise ha adottato così la l. 29 settembre 1999 n. 34, riservando alla Regione stessa la competenza sul demanio marittimo, ma la Corte costituzionale ritiene si possa parlare esclusivamente di funzioni amministrative che «attengono ad esigenze di carattere unitario a livello regionale in materia di turismo in ordine a [...] demanio marittimo o per finalità turistico-ricreative».

La Corte costituzionale afferma che l'art. 42 del d.lgs. 30 marzo 1999 n. 96 ha disposto che le funzioni di cui all'art. 105, co. 2, lett. l), del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 siano esercitate dai Comuni e non equivalgono a conferimento di «tutte le funzioni amministrative» in capo alle Regioni.

In base a quanto detto in precedenza, la l. cost. n. 3/2001 ha modificato l'art. 117 Cost. introducendo l'ordine pubblico e la sicurezza tra le materie esclusive di competenza statale, ordine pubblico e sicurezza che interessano l'infrastruttura portuale. La definizione di «ordine pubblico» è stata positivamente per la prima volta dalle c.d. «riforme Bassanini».

L'art. 159, co. 2, del d. lgs. n. 112/1998 definisce «l'ordine pubblico come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni»⁴⁶. Ci si è chiesti se l'espressione «ordine pubblico e sicurezza» vada intesa complessivamente o se si tratti di unaendiadi.

⁴⁶ A. STERPA, *La libertà dalla paura. Una lettura costituzionale della sicurezza*, Napoli 2019, 68-69.

Prima della modifica dell'art. 117 Cost., avvenuta nel 2001, la Corte costituzionale ha definito la sicurezza come la «funzione inerente alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 77 del 1987), oppure l'ordine pubblico inteso come «misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico» (sentenza n. 218 del 1988). È con la pronuncia n. 290 del 2001, prima della riforma del titolo V, che la Corte costituzionale dà delle coordinate per meglio diminuire quell'indeterminatezza del contenuto della materia della sicurezza, limitandone una irragionevole espansione rispetto allo scopo di servizio alla libertà degli individui⁴⁷.

La Corte costituzionale «fa riferimento alla tradizionale nozione di ordine pubblico e sicurezza pubblicata tramandata dalla giurisprudenza costituzionale, nella quale la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento»⁴⁸.

Se ritorniamo all'art. 159, co. 2, la locuzione «interessi pubblici primari» deve essere interpretata in riferimento non a qualsiasi interesse pubblico ma soltanto a quegli interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile.

Il concetto di sicurezza «non può riguardare “ogni interesse” ma solamente “quegli interessi” che si rivelino “essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile”» nella misura in cui, appunto, lo Stato esercita «le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento»⁴⁹.

⁴⁷ A. STERPA, *La libertà dalla paura*, cit., 71.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ A. STERPA, *La libertà dalla paura*, cit., 72.



Abbiamo visto come i porti e gli aeroporti civili siano materie di legislazione concorrente *ex art.* 117 Cost., però in base ad una sentenza della Corte costituzionale (n. 51 del 2008), anche la sicurezza aeroportuale va considerata parte dell'etichetta di cui alla lettera *h*), ordine pubblico e sicurezza, *ex art.* 117 Cost., riservata alla competenza esclusiva statale.

Nella sentenza n. 51 del 2008 si legge che «la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri [...] ricade nella sicurezza dello Stato e ordine pubblico e nella protezione dei confini nazionali», rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117 Cost., lett. *d*), *h*) e *q*)⁵⁰.

Alla luce della giurisprudenza si può certamente dire che la materia della sicurezza, per analogia anche in ambito portuale, abbia assunto «costituzionalmente la caratteristica delle c.d. “materie trasversali”, “materie-valore”, “materie obiettivo”, capaci di ritagliare una competenza legislativa in capo allo Stato a prescindere dal riparto con il legislatore regionale»⁵¹.

A maggior ragione a seguito della sentenza n. 300 del 2011 nella quale la Corte costituzionale stabilisce che «la sicurezza attenga a quegli interessi essenziali di una ordinata convivenza civile».

Così facendo si aprono scenari di “pan-diritto” della vita degli esseri umani, nella misura in cui si ritenga la sicurezza riferibile ad «interessi essenziali al mantenimento di una ordinata convivenza civile», un concetto talmente ampio che è difficile immaginare teleologicamente cosa possa sfuggirvi»⁵².

Abbiamo visto in precedenza che la materia portuale rientra tra le materie concorrenti tra Stato e Regioni, ed in più ci sono alcune materie trasversali

⁵⁰ A. STERPA, *La libertà dalla paura*, cit., 74.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² A. STERPA, *La libertà dalla paura*, cit., 74 ss.

come la tutela della concorrenza, dell'ambiente e dell'ecosistema, che interessano l'infrastruttura portuale, che non escludono l'intervento regionale.

Si crea così un conflitto tra Stato e Regioni poiché nella materia portuale le competenze non sono ben definite, visti i molteplici attori presenti e spesso si registra l'intervento della Corte costituzionale, che richiama al rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni in quelle materie, come quella portuale, in cui la questione della competenza non può risolversi affidandosi a sicuri criteri di prevalenza.

Sul punto la Corte costituzionale⁵³, con la sentenza n. 339 del 2005, interveniva su ricorso della Regione Toscana. Quest'ultima chiedeva l'annullamento del decreto di nomina a Commissario per l'Autorità portuale di Livorno, posto in essere dal Ministro delle Infrastrutture e trasporti senza una intesa con la Regione stessa.

La Regione Toscana lamentava quindi la violazione del principio di leale collaborazione e il non rispetto degli artt. 5, 117, e 118 Cost.

La Corte costituzionale ricordava come, in virtù dell'art. 8 della l. n. 84/1994, per la nomina di un presidente dell'Autorità portuale occorresse l'intesa con la Regione interessata.

L'intesa è un procedimento intermedio, strumentale all'adozione dell'atto deliberativo, il quale esprime le singole volontà che concorrono alla formazione del suo contenuto.

A giudizio della Corte vi era l'annullamento del decreto di nomina del Commissario della Autorità portuale di Livorno compiuto dal Ministro delle Infrastrutture e trasporti, poiché non erano state avviate e proseguite le trattative con la Regione Toscana.

La Corte nel caso di specie affermava che «l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede [...] nella nomina in sé di un Commissario straordinario senza la previa intesa con il presidente della Regione Toscana, ma nel

⁵³ Cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 375 del 2008.

mancato concreto sviluppo della procedura dell'intesa per la nomina del Presidente dell'Autorità portuale di Livorno: procedura la quale, come si è sottolineato, esige lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo».

La nuova riforma portuale prevede all'art. 8, co. 1, l. n. 84/1994 che il presidente dell'Autorità di sistema portuale è nominato dal Ministro delle Infrastrutture e trasporti d'intesa con il Presidente o i Presidenti della regione interessata, si elimina così la designazione della terna di nomi compiuta dalla Provincia, dai Comuni e dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Conflitti di attribuzione che interessano anche i Comuni, i quali entrano a gamba tesa nella circoscrizione delle Autorità di sistema portuale, rivendicando il rilascio del permesso di costruire d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, per la riscossione delle tasse, dei costi di costruzione e degli oneri delle opere di urbanizzazione, dimenticando che il porto è un bene demaniale dello Stato, il quale ha delegato l'Autorità di sistema portuale a svolgere le funzioni amministrative ed autorizzative in virtù della l. n. 84/1994. Ci si trova quindi di fronte ad un coacervo di funzioni non sempre ben coordinate con quelle delle altre amministrazioni⁵⁴.

4. L'attuale assetto normativo portuale e la giurisprudenza

All'inizio del presente lavoro abbiamo visto come per i passati Enti portuali vi fosse una commistione delle funzioni amministrative e gestionali, con

⁵⁴ M. BROCCA, *Autorità Portuale e Autorità Marittima: la complessa organizzazione della sicurezza portuale*, in M.R. SPASIANO (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli 2013, 237.

la difficoltà di intravedere una distinzione tra un'attività di controllo e gestione delle attività portuali.

Agli Enti portuali erano demandati compiti di amministrazione attiva (regolazione, direzione e controllo), di gestione diretta (depositi merci, stazioni marittime) e l'esercizio delle operazioni portuali (imbarco e sbarco di merci e persone)⁵⁵.

Tale sistema aveva delle ricadute negative per l'assenza di un regime concorrenziale. In più era riservato alle Compagnie portuali l'esercizio delle attività portuali (art. 110 cod. nav.).

Vi era la necessità di garantire una netta separazione tra le attività di amministrazione, pianificazione e programmazione, e attività di gestione ed erogazione dei beni e dei servizi, in vista della creazione di un mercato competitivo.

Venne così introdotto un nuovo modello di *governance*⁵⁶ con l'istituzione delle Autorità portuali (l. n. 84 del 1994), dove vi era una netta separazione tra attività di pianificazione e programmazione ed attività di gestione ed erogazione dei beni e servizi. Ricordiamo che un porto costituisce un «sistema di una catena logistica che fa da legame di congiunzione infrastrutturale fra il trasporto marittimo e il trasporto terrestre della merce»⁵⁷.

Porti che in base alla loro *governance* si distinguono in quattro principali categorie come i *service ports*, *tool ports*, *landlord ports* e *fully privatized ports*⁵⁸.

⁵⁵ M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento giuridico delle Autorità Portuali*, in *Foro amm.*, 9/2011, 2923.

⁵⁶ M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento*, cit., 2923 ss.

⁵⁷ A. LEFEBVRE D'OIDIO - L. TULLIO - G. PESCATORE, *Manuale di diritto*, cit., 147. Cfr. inoltre le riflessioni di F. MANGANARO, *Il porto da «bene demaniale» ad «azienda»* in *Dir. econ.*, 2008, 257 ss.

⁵⁸ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani*, cit., 56 ss.

I *service ports* sono porti interamente pubblici dove l'Ente portuale è proprietario delle aree portuali, offrendo tramite società controllate dall'Ente stesso servizi ed operazioni portuali ai privati.

Gli Enti in questione sono una diretta emanazione ministeriale.

Nei *tool ports* l'Ente portuale è proprietario degli impianti portuali ed eroga anche i servizi portuali in base agli impianti di cui ha la piena disponibilità, lasciando ai privati i soli servizi che non richiedono il loro utilizzo. Tale modello si riferisce allo stato dell'arte vigente anteriormente alla l. n. 84/1994 istitutiva delle Autorità portuali.

Il *landlord port* ha uno schema misto di gestione dell'area portuale.

L'Ente è proprietario del sedime portuale, che concede ad imprese private per l'erogazione di servizi ed operazioni portuali.

Questo modello lo troviamo nell'ordinamento portuale italiano, dove c'è una netta separazione tra attività amministrativa ed attività di impresa, eliminando quella commistione pubblico/privato che si riscontrava nei passati Enti portuali.

Nei *fully privatized port* lo Stato ha un ruolo marginale poiché il sedime portuale è privatizzato e le funzioni regolatorie sono affidate ai proprietari del porto. In tale contesto non c'è un controllo pubblico sull'infrastruttura portuale. Le imprese di cui agli artt. 16 e 18 della l. n. 84/1994 possono avvalersi delle imprese fornitrici di lavoro portuale temporaneo *ex art.* 17 l. n. 84/1994 per l'esecuzione di operazioni e servizi portuali (art. 17, co. 2, l. 84/1994).

Gli organi delle passate Autorità portuali, che come detto fanno parte dei *landlord port*, erano formati dal Presidente, dal Comitato portuale⁵⁹, dal Segretariato generale⁶⁰ e dal Collegio dei revisori dei conti.

Gli organi delle odierne Autorità di sistema portuale sono il Presidente, il Comitato di gestione (CG)⁶¹ che ha sostituito il passato Comitato portuale ed il Collegio dei revisori dei conti.

⁵⁹ Il Comitato portuale delle passate Autorità portuali *ex art. 9 l. n. 84/1994* approvava il piano operativo triennale delle opere (POT), adottava il Piano regolatore portuale, deliberava in ordine alle autorizzazioni e concessioni di durata superiore a quattro anni, approvava il bilancio preventivo e le note di variazione ed il conto consuntivo, deliberava su proposta del Presidente la nomina e l'eventuale revoca del segretario generale, approvava il regolamento di contabilità, deliberava l'organico della segreteria tecnica operativa.

⁶⁰ Il Segretariato generale *ex art. 10 l. n. 84/1994* ha le stesse funzioni anche dopo la recente riforma portuale ed è composto dal segretario generale e dalla segreteria tecnico-operativa. Il segretario generale delle passate Autorità portuali era nominato dal Comitato portuale, su proposta del Presidente, tra esperti di comprovata qualificazione professionale nel settore disciplinato dalla l. n. 84/1994, mentre dopo la riforma è nominato dal Comitato di gestione su proposta del Presidente dell'Autorità di sistema portuale. I compiti del Segretario comprendono l'attuazione delle direttive del Presidente e del comitato portuale (ora comitato di gestione), l'elaborazione del piano regolatore avvalendosi della segreteria tecnico-operativa, gli adempimenti necessari al funzionamento dell'ente, la cura dei rapporti con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali, il compito di riferire al Comitato portuale (ora Comitato di gestione) sullo stato di attuazione dei piani di intervento e di sviluppo delle strutture portuali e sull'organizzazione economico-produttiva delle attività portuali.

⁶¹ Il Comitato di gestione *ex art. 9, l. n. 84/1994* è composto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, da un componente designato dalla Regione, da un componente designato dal Sindaco di ciascuna delle città metropolitane il cui territorio è incluso anche parzialmente nel sistema portuale, da un componente designato dal Sindaco di ciascuno dei

È previsto presso ciascuna Autorità di sistema portuale, l'Organismo di partenariato della risorsa mare *ex art. 11-bis, l. n. 84/1994*, nel quale risiedono i rappresentanti degli operatori portuali dagli armatori agli operatori turistici.

Tale Organismo ha funzioni consultive in ordine all'adozione del piano regolatore portuale⁶², del piano operativo delle opere triennali, della determinazione dei livelli dei servizi resi in ambito portuale dall'Autorità di sistema,

comuni *ex sede* di autorità portuale inclusi nelle Autorità di sistema portuale esclusi i comuni capoluogo delle città metropolitane, dal Direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede dell'Autorità di sistema portuale. La composizione è più snella rispetto al passato Comitato portuale.

⁶² Il Piano regolatore portuale è definito come un piano di settore delimitante l'ambito e l'assetto complessivo del porto. Si applica ai porti di II categoria, classi I, II e III. Prima della riforma portuale, era adottato dal Comitato portuale, previa intesa del Comune interessato, se il porto fosse sede di Autorità portuale, altrimenti competente sarebbe stata l'Autorità marittima. Le previsioni del piano non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti. Una volta adottato, il documento era trasmesso per il parere al Consiglio dei lavori pubblici, il quale si doveva esprimere entro 45 giorni, decorsi i quali il parere era inteso in senso favorevole. Dopo la valutazione di impatto ambientale il piano era approvato dalla Regione. Con la riforma si distingue tra Piano regolatore di sistema portuale e Piano regolatore portuale *ex art. 5, l. n. 84/1994*. Il primo è composto da un documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) (sottoposto al parere di ciascun Comune interessato, che si esprime entro 45 giorni dal ricevimento dell'atto, è poi adottato dal Comitato di gestione ed approvato nei successivi 60 giorni dalla Regione, previa intesa con il Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti) e dei piani di ciascun porto (adottati dal Comitato di gestione e trasmessi ai comuni interessati, che si esprimono entro 45 giorni dal ricevimento dell'atto, inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici che si esprime entro 90 giorni dal ricevimento dell'atto e viene approvato dalla Regione interessata entro 40 giorni, decorrenti dalla conclusione della procedura VAS).

del bilancio preventivo e consultivo, degli accordi contrattuali relativi al personale dell'Autorità di sistema portuale.

Dopo aver esaminato le funzioni degli organi delle Autorità di sistema portuale, si affronta il tema della natura giuridica dell'Autorità di sistema portuale, molto dibattuto in dottrina e nella giurisprudenza.

Come per le recenti Autorità portuali, a cui era riconosciuta una personalità giuridica di diritto pubblico ed era prevista la vigilanza da parte del Ministero delle Infrastrutture e trasporti nonché della Corte dei conti, le odierne Autorità di sistema portuale in base all'art. 6, l. n. 84/1994 sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale, dotati di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria.

Ad essa si applicano i principi di cui al titolo I del d.lgs. n. 165/2001 sul pubblico impiego.

Sono inserite nella classificazione ISTAT tra le amministrazioni locali.

L'Autorità di sistema portuale, in base all'art. 12, l. n. 84/1994, è sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e trasporti, riguardo alle delibere del Presidente e del Comitato di gestione, all'approvazione del bilancio di previsione ed eventuali note di variazione e del conto consuntivo, nonché alla determinazione dell'organico della segreteria tecnica operativa presieduta dal Segretario generale.

In materia di bilancio c'è la vigilanza anche del Ministero dell'Economia e delle finanze. Qualora l'approvazione dell'autorità di vigilanza non intervenga entro 45 giorni dalla data di ricevimento, le delibere sono esecutive. Le Autorità di sistema portuale possono avvalersi dell'Avvocatura di Stato.

Alle passate Autorità portuali che non potevano esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse, era consentito costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti

medesimi, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche.

In passato la Corte dei conti, nella sua funzione di controllo della gestione finanziaria delle *ex* Autorità portuali, ha dichiarato illegittime le partecipazioni azionarie di tali Enti, perché connesse ad attività economiche, non strettamente accessorie o strumentali rispetto al perseguimento dei fini istituzionali.

Nel porto di Trieste l'Autorità portuale aveva acquisito partecipazioni azionarie in una società concessionaria di un *terminal*, con un grande conflitto d'interessi, perché l'Autorità portuale *ex art.* 18, l. n. 84/1994 era titolare del rilascio del provvedimento concessorio⁶³.

Non vi era quindi una netta separazione tra attività regolatorie ed attività economica.

All'art. 23, co. 5, l. n. 84/1994 riguardo alle recenti Autorità portuali si consentiva a queste ultime, nei porti dove le precedenti organizzazioni portuali svolgevano servizi di interesse generale (illuminazione, pulizia e raccolta dei rifiuti, servizio idrico, manutenzione e riparazione di impianti e mezzi meccanici, stazioni marittime, servizi informatici e telematici, parcheggi, manovre ferroviarie in porto), di erogare in tutto o in parte tali servizi, anche attraverso la costituzione di una o più società tra le stesse operanti nel porto, riservandosi una partecipazione non maggioritaria.

Con la riforma dei porti e l'istituzione delle Autorità di sistema portuale, a queste ultime è vietato svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse.

È consentita la disciplina dello svolgimento delle attività e dei servizi di interesse comune, utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite in collaborazione con le Regioni, enti locali, amministrazioni pubbliche.

⁶³ M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento*, cit., 2923 ss.

Le Autorità di sistema portuale *ex art. 6, co. 11*, possono assumere partecipazioni a carattere societario di minoranza in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici, intermodali e funzionali allo sviluppo del sistema portuale.

C'è da sottolineare come il limite della minoranza delle partecipazioni non sia più applicabile in base al d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, relativo alla partecipazione societaria della pubblica amministrazione (c.d. "decreto Madia").

In base a tale decreto, le pubbliche amministrazioni possono costituire o mantenere partecipazioni societarie (art. 4, co. 1, del d.lgs. n. 175/2016).

Il Consiglio di Stato, con il parere n. 638/2017, ha condiviso tale orientamento, auspicando un ampliamento delle finalità perseguibili attraverso tali società con particolare riguardo ad alcuni servizi di interesse generale (SIG) e ai servizi di interesse economico generale (SIEG).

La nozione di servizi di interesse generale (SIG), afferma il Consiglio di Stato con il parere n. 968/2016, è un'espressione più ampia di "servizi di interesse economico generale" (SIEG), e riguarda i servizi di mercato e quelli non di mercato, che le autorità pubbliche considerano di interesse generale e assoggettano a specifici obblighi di servizio pubblico.

In base agli orientamenti di cui sopra, la previsione di una originaria limitata presenza dell'Autorità portuale in società partecipate risulta superata dal decreto Madia e l'originaria previsione per le Autorità portuali di costituire o partecipare in «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» è stata ampliata dall'art. 6, co. 11, della novellata l.n. 84/1994, il quale stabilisce che «l'Autorità di sistema Portuale può sempre 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»⁶⁴.

Inoltre le Autorità di sistema portuale possono, ex art. 23, co. 5, l. n. 84/1994, riservarsi una partecipazione non maggioritaria, ormai superata, nelle imprese che svolgono servizi di interesse generale, promuovendone la costituzione. Servizi di interesse generale, che non devono coincidere né essere strettamente connessi con le operazioni portuali, di cui all'art. 16, co. 1, l. n. 84/1994.

In base a tale schema normativo le Autorità di sistema portuale possono concludere accordi e intese operative con tutti i soggetti interessati ai traffici portuali, anche soggetti privati esterni all'ambito portuale ma che sono a vario titolo interessati alle infrastrutture di collegamento con il porto⁶⁵.

Si delinea, così, una netta differenziazione tra attività di regolamentazione e di gestione, rispetto alla precedente normativa, che consentiva, come visto, delle storture del mercato. Tali considerazioni farebbero propendere per la natura di ente pubblico economico dell'Autorità di sistema portuale.

Il Consiglio di Stato, sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6146 conferma la natura di ente pubblico non economico delle Autorità portuali. In più la natura non imprenditoriale delle Autorità di sistema portuale è data dall'art. 6, co. 2, della l. n. 84/1994, dove vi è un divieto per queste ultime di svolgere direttamente o tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse.

Si consente invece lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune, utili per il più efficace compimento delle funzioni, attribuite in collaborazione con Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche, e si autorizza l'assunzione di partecipazioni in iniziative finalizzate alla promozione di

⁶⁴ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani*, cit., 50.

⁶⁵ S.M. CARBONE - F. MUNARI, *I porti italiani*, cit., 51.

collegamenti logistici ed intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale *ex art. 6, co. 2, l. n. 84/1994*.

A conferma della natura pubblica, l'art. 6, co. 6, della l. n. 84/1994 stabilisce che il personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Autorità di sistema portuale deve essere assunto mediante «procedure selettive di natura comparativa, secondo i principi di adeguata pubblicità, imparzialità, oggettività e trasparenza».

In passato la natura privatistica del rapporto di lavoro del personale delle passate Autorità portuali ha costituito la ragione principale della loro riconduzione tra gli enti pubblici economici, si veda sul punto la sentenza della Cass., sez. un., 3 luglio 2004, n. 1223.

Si deve evidenziare sul punto che il rapporto di lavoro del personale delle Autorità di sistema portuale è regolato, *ex art. 10, co. 6, l. 84/1994* dal C.C.N.L. dei Lavoratori dei Porti (2016-2018), attualmente in fase di rinnovo, il quale all'art. 2 («Assunzione e documenti») prevede una «Nota aggiuntiva» in cui si stabilisce che l'assunzione di personale può aver luogo mediante selezione per titoli e/o esami, oppure per chiamata diretta in caso di particolari esigenze, avuto riguardo alle caratteristiche professionali e alle specificità delle funzioni da ricoprire, con criteri aziendalmente stabiliti.

La chiamata diretta contrasta con l'art. 6, co. 5, l. 84/1994, in cui si prevede il rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità di cui al titolo I del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 nelle procedure di selezione del personale⁶⁶.

La giurisprudenza ha ormai stabilito la natura amministrativa delle Autorità di sistema portuale ed il Consiglio di Stato (sez. VI, 1 settembre 2000, n. 4656) ha affermato che la l. n. 84/1994 ha «liberato la parte pubblica da

⁶⁶ Sul difficile inquadramento del rapporto di lavoro dei dipendenti delle passate Autorità portuali si rimanda alla interrogazione a risposta in commissione 5/02692 Camera dei Deputati del 23/04/2014 seduta numero 217 ed alla risposta pubblicata il 27/05/2014 nell'allegato al bollettino in Commissione IX (Trasporti) 5-02692.

compiti di mera gestione delle attività produttive portuali» e le ha affidato «solo compiti neutrali di regolazione».

In senso contrario alla natura pubblica delle Autorità portuali un parere del Consiglio di Stato, sez. II, 25 luglio 2008, n. 2361 reso al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, dove si affermava che l'Autorità portuale è un soggetto che, seppure non in possesso dei requisiti formali classici dell'ente pubblico economico, ha tuttavia una forte connotazione economica, che in molte parti non si discosta da quella degli enti pubblici economici.

Tant'è che ancora ad oggi, in base all'art. 4, l. n. 84/1994, si procede alla classificazione dei porti sulla base della loro rilevanza economica ed in relazione ad una serie di parametri, quali l'entità del traffico globale e delle rispettive componenti, la capacità operativa degli scali, il livello di efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra.

Il suddetto parere fa riferimento, in un passaggio, all'art. 1, co. 993, della l. 27 dicembre 2006 n. 296 (*Finanziaria 2007*), in cui si affermava che le Autorità portuali fossero enti pubblici non economici.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che la qualificazione non sia dirimente e significativa, poiché l'ordinamento, ai sensi della l. 5 agosto 1978 n. 468, impedisce alla legge finanziaria di contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, dovendo essa contenere esclusivamente norme finanziarie.

Sembrava che con la riforma portuale e la giurisprudenza testé citata le Autorità di sistema portuale fossero da inquadrare giuridicamente nell'ambito degli enti pubblici non economici, ma in base ad una recente sentenza del Tribunale di Genova⁶⁷ si riconosce a queste ultime la nozione di imprese, poiché concedono aree demaniali ai concessionari dietro un corrispettivo.

⁶⁷ *L'Autorità di Sistema Portuale è un'impresa ai fini della normativa antitrust*, del 18 giugno 2019, consultabile in www.nctm.it.

Il caso ha ad oggetto il ricorso di un concessionario, quale il terminalista *C. Steinweg-Genoa Metal Terminal*, che riteneva di essere stato discriminato dall'Autorità portuale genovese nella misura in cui quest'ultima aveva realizzato degli interventi infrastrutturali a vantaggio di un altro concessionario concorrente: il *Genoa Port Terminal*.

Il Tribunale di Genova ha evidenziato come la nozione di impresa, nell'ambito del diritto comunitario della concorrenza, abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle modalità di funzionamento.

Dello stesso parere la Corte di Giustizia dell'Unione europea, causa *C-49/07, MOTOE c. Stato Ellenico* del 1 luglio 2008, in cui si afferma che «la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti una attività economica a prescindere dallo *status* giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento, e che costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato»⁶⁸.

Continua la Corte affermando che la circostanza che un Ente disponga per l'esercizio di una parte delle proprie attività di prerogative dei pubblici poteri non impedisce di per sé di qualificarlo come impresa, ai sensi del diritto comunitario della concorrenza per il resto delle sue attività economiche.

Sul punto la Commissione Europea, *Aiuti di Stato sa. 38399 (2018/E)-Tassazione dei Porti in Italia*, ha precisato che le Autorità di sistema Portuale esercitano un'attività economica, quindi sono soggette alla corresponsione dell'IRES, in quanto rilasciano concessioni od autorizzazioni dietro il pagamento di un canone ad imprese generalmente private per l'impiego commerciale del bene e la fornitura di servizi.

⁶⁸ Cfr. Corte di Giustizia dell'Unione europea, cause riunite 17 e 20/1961 *Klöckner-Werke Ag/Alta Autorità della CECA*; causa *C-41/90 Höfner/Elser*.

In base a tali considerazioni, una Autorità di sistema portuale deve essere considerata una impresa ai fini della normativa *antitrust*, rispetto all'attività di concessione di aree demaniali dietro corrispettivo.

Sulla natura giuridica delle Autorità di sistema portuale di particolare interesse sono inoltre le diverse risoluzioni⁶⁹ dell'Agenzia delle Entrate, le quali ritengono la riscossione dei canoni concessori una attività di tipo commerciale e quindi soggetta al regime tributario dell'IVA e dell'IRES, nonostante la legge finanziaria del 2007 abbia definito le Autorità portuali come enti pubblici non economici.

Di parere contrario la Corte di Cassazione, sez. V, 29 maggio 2015, n. 11261, che richiama l'art. 4, n. 5, della VI direttiva del 17 maggio 1977, n. 77/388/CEE in cui si stabilisce che «gli Stati, le regioni, le province, i comuni, e gli altri organismi di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività od operazioni che esercitano in quanto pubbliche Autorità, anche quando, in relazione a tali attività od operazioni percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni».

Nella circolare n. 41/2008 l'Agenzia delle Entrate evidenzia come i canoni pattuiti, a fronte della concessione di aree demaniali da parte dell'Autorità portuale, siano redditi di natura fondiaria, ma tale assunto è illogico poiché l'Autorità portuale, ed oggi l'Autorità di sistema portuale, non può disporre liberamente delle aree in concessione, ma deve affidarle a dei privati, quindi non si ha un godimento del bene in maniera piena ed esclusiva che l'art. 832 riserva ai titolari del diritto di proprietà⁷⁰.

Particolare attenzione riveste l'applicabilità dell'ICI/IMU sulle aree demaniali marittime, date in concessione ai terminalisti.

⁶⁹ Agenzia delle Entrate, risoluzione n. 40/E del 16 marzo 2004; risoluzione n. 96/E del 3 aprile 2009; risoluzione n. 32/E del 26 aprile 2010.

⁷⁰ F. TUNDO, *Il regime tributario*, cit., 681.

Si riteneva che l'ICI/IMU fosse dovuta soltanto sulle "aree demaniali coperte", però recentemente è intervenuta una sentenza della Corte di Cassazione (sez. VI, 8 giugno 2017, n. 20259), la quale stabilisce che, essendo i concessionari titolari di un diritto d'uso esclusivo dei beni del demanio marittimo, e non affidatari di servizi pubblici, poiché esercitano un'attività lucrativa, l'ICI/IMU è dovuta anche per le "aree demaniali scoperte" adibite a carico/scarico merci.

L'Agenzia del Territorio ha stabilito in un regolamento che l'accatastamento delle aree nel gruppo E/1, che in base al r.d.l. 13 aprile 1939 n. 652 non erano soggetti ad alcun presupposto impositivo, spetta soltanto a quelle unità immobiliari strumentali ad una attività di pubblico servizio.

Quindi Comuni ed Agenzie del Territorio non ritengono i terminalisti che movimentano merci esenti dal pagamento dell'ICI/IMU, perché non effettuano attività di pubblico servizio, a differenza dei concessionari che hanno un *terminal* passeggeri che invece svolgono tale funzione.

Non possiamo non evidenziare, in base alle risoluzioni testé citate dell'Agenzia delle Entrate e del territorio, che i terminalisti che movimentano merci non esercitano un'attività di interesse pubblico e tale considerazione si lega all'art. 4, co. 4, l. 84/1994, dove si stabilisce che le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali di un porto si basano anche sull'entità del traffico globale e delle rispettive competenze.

Inoltre si stabilisce la revoca del mandato del Presidente e lo scioglimento del Comitato di gestione, qualora il conto consuntivo evidenzi un disavanzo (art. 7, l. 84/1994).

Le considerazioni testé sviluppate fanno vacillare l'inquadramento giuridico dell'Autorità di sistema portuale come ente pubblico non economico, in virtù anche della decisione della Commissione europea Aiuti di Stato sa. 38399 (2018/E)-Tassazione dei Porti in Italia, che considera l'Autorità di sistema portuale un'impresa soggetta alla normativa antitrust ed a quella sugli

aiuti di Stato, in virtù delle concessioni di aree portuali dietro il pagamento di un corrispettivo.

C'è da evidenziare, a sostegno della tesi esposta in precedenza, che la Commissione, ai sensi del regolamento UE n. 651/2014 (sulla compatibilità di alcune categorie di aiuti con il mercato interno ai sensi degli art. 107, 108 TFUE), emendato dal regolamento UE 2017/1084 (sugli aiuti tra l'altro alle infrastrutture portuali), ritiene compatibili con il mercato interno alcune categorie di aiuti di Stato. Sono ritenuti ammissibili *ex art. 56 ter (Aiuti a favore dei porti marittimi)*, *56 quater (Aiuti a favore dei porti interni)* del regolamento UE 2017/1084 i costi, incluse le spese di programmazione, necessari per gli investimenti, per la costruzione, sostituzione o ammodernamento delle infrastrutture portuali e di accesso ai porti, nonché per le opere di dragaggio fino a 130 milioni di euro per i porti marittimi e 40 milioni di euro per i porti interni.

L'intensità di aiuto per gli investimenti, in base all'art. 56 *ter* del regolamento UE 2017/1084, varia in base ai costi ammissibili, dal 100% per costi inferiori o pari a 20 milioni di euro, all'80% per costi superiori a 20 milioni ma inferiori o pari a 50 milioni, fino al 60% per quelli superiori a 50 milioni di euro.

Tali intensità di aiuto possono essere maggiorate di 10 punti percentuali per investimenti effettuati in zone assistite che soddisfano le condizioni di cui all'art. 107, par. 3, lett. *a*), del trattato e di 5 punti percentuali per investimenti effettuati in zone assistite che soddisfano le condizioni di cui all'art. 107, par. 3, lett. *c*), del Trattato.

Per gli aiuti che non superano i 5 milioni di euro, l'importo massimo dell'aiuto può essere fissato, in alternativa al metodo illustrato, direttamente all'80% dei costi ammissibili.

Per gli aiuti a favore dei porti interni, *ex art. 56 quater* del regolamento UE 2017/1084, i costi per le attività non connesse al trasporto, inclusi gli

impianti di produzione industriale che operano in un porto, gli uffici o i negozi, e per le sovrastrutture portuali, non sono ammissibili.

L'importo dell'aiuto non supera la differenza tra i costi ammissibili e il risultato operativo dell'investimento o del dragaggio, dedotto dai costi ammissibili *ex ante*, sulla base di proiezioni ragionevoli o mediante un meccanismo di recupero. L'intensità massima di aiuto non supera il 100% dei costi ammissibili e può essere fissata all'80% per gli aiuti che non superano 2 milioni di euro.

5. *Gli attori della security e safety portuale*

Per la sicurezza portuale si usano due termini inglesi: *safety* e *security*. La *safety* è l'insieme delle misure e dei dispositivi finalizzati a prevenire o ridurre i rischi di un evento accidentale come un incendio, infortunio, la diffusione di un *virus* all'interno di una nave da crociera⁷¹, mentre la *security* si riferisce a quell'insieme di misure e dispositivi finalizzati a prevenire o mitigare un

⁷¹ V. PICCOLILLO, *Virus Cina, nave da crociera bloccata a Civitavecchia: le testimonianze dei passeggeri*, in *Corriere della Sera on line*, 30 gennaio 2020, www.corriere.it.

pericolo voluto e preveduto dall'uomo, quale un atto illecito intenzionale, come un atto di pirateria⁷², terroristico⁷³, di sabotaggio, tratta di esseri umani.

Più specificatamente, in ambito marittimo la *safety*⁷⁴ è quell'insieme di norme che garantiscono la sicurezza della nave rispetto ai pericoli intrinseci

⁷² Per usare le parole di V. LARUFFA sulla differenza nei fini tra la pirateria ed il terrorismo, «il fine della pirateria è sostanzialmente economico, perché l'obiettivo è l'appropriazione indebita di beni appartenenti a soggetti privati o a singoli individui, mentre l'obiettivo del terrorismo marittimo si può sintetizzare come il conseguimento di un effetto vantaggioso, di natura meramente politica, soprattutto nei confronti di un'opinione pubblica o di un'aggregazione politica, religiosa o etnica, e anche per dimostrare la vulnerabilità di una Nazione potente». (ID., *Prospettive della sicurezza in ambito marittimo: infrastrutture critiche e dimensione marittima della security*, ricerca CeMiSS, 2009, 50).

⁷³ Nell'ordinamento giuridico italiano ed internazionale manca una definizione giuridica condivisa di terrorismo poiché il terrorismo è un fenomeno dinamico in continua evoluzione, che muta le sue caratteristiche con il passare degli anni. Sul punto la sentenza della Cass. pen., sez. II, 21 dicembre 2004, n. 669 che in riferimento al terrorismo internazionale, per stabilirne una definizione giuridica, fa un richiamo alle convenzioni internazionali, «concetto quest'ultimo che, dopo un approfondito richiamo alle convenzioni internazionali, è definito correttamente dal Tribunale come violenza che mira ad intaccare i principi, ai quali la nostra Costituzione si ispira, instaurando il sistema del terrore contro persone, Stati o organizzazioni internazionali». Cfr. sul tema R. CADIN - C. CARLETTI - N. COLACINO - S. COTURA, A. GUERINO, *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Torino 2012.

⁷⁴ In tema di *safety*, riguardo la sicurezza dei lavoratori in base ai rischi intrinseci alla navigazione (lavoro marittimo) ed in base alle attività all'interno dell'impianto portuale (lavoro portuale), l'art. 24, co. 2-*bis*, della l. 84/1994 assegna all'Autorità di sistema portuale poteri di vigilanza, controllo e poteri di polizia amministrativa per il rispetto della normativa in materia di sicurezza ed igiene del lavoro, nel rispetto delle competenze delle unità



sanitarie locali e periferiche del Ministero della sanità. Per la disciplina della sicurezza ed igiene del lavoro, l'art. 24, co. 3, l. 84/1994 rinvia ad un regolamento ministeriale, applicabile alle operazioni portuali, di riparazione, trasformazione e manutenzione svolte negli ambiti portuali. In luogo del regolamento è stato adottato il d.lgs. 27 luglio 1999 n. 272 (concernente le attività lavorative in ambito portuale), il quale ribadisce la centralità dell'Autorità di sistema portuale negli ambiti portuali, in tema di sicurezza ed igiene del lavoro con poteri di vigilanza, autorizzazione e sanzionatori. Come per la *security* in tema di *safety*, gli attori sono molti. L'art. 7 del d.lgs. 272/1999 prevede nei porti in cui è presente l'Autorità di sistema portuale, l'istituzione di un «Comitato di igiene e sicurezza del lavoro», con la partecipazione dell'azienda sanitaria locale. Alcuni rapporti tra Autorità di sistema portuale ed azienda sanitaria locale in base al d.lgs. 272/1999 sono di natura consultiva, si vedano in proposito l'art. 22 («sosta nelle aree portuali di merci pericolose»); art. 23 («movimentazione, manipolazione e deposito di colli contenenti sostanze radioattive»); art. 46 («uso della fiamma ossidrica, della saldatura elettrica e sicurezza nelle operazioni di ossitaglio»); art. 51 («operazioni di pitturazione a spruzzo»), in base ai quali l'azienda sanitaria locale esprime un parere non vincolante sulle attività testé citate. Alcune volte il parere richiesto all'azienda sanitaria locale è invece vincolante ex art. 50 («operazioni di sabbatura su navi sottoposte a lavori»), di cui al d.lgs. 272/1999. L'istituzione del Comitato in base al d.lgs. 272/1999 è facoltativa, ed è rimessa alla volontà dell'Autorità di sistema portuale, differentemente dalla «commissione territoriale per la prevenzione degli infortuni, igiene e sicurezza del lavoro a bordo», introdotta dal d.lgs. 27 luglio 1999 n. 271. Anche qui tanti gli attori coinvolti: capo del compartimento marittimo, azienda sanitaria locale, ufficio di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF), Ministero dei Trasporti, categorie professionali dagli armatori ai lavoratori marittimi. Il d.lgs. n. 271 ed il d.lgs. n. 272 del 1999, nonché il d.lgs. 17 agosto 1999 n. 298 («settore delle navi da pesca») costituiscono normativa speciale rispetto al d.lgs. 9 aprile 2008 n. 81, decreto che sostituisce il d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626, e successive modifiche. Il d.lgs. 81/2008 fa salva la disciplina speciale del lavoro portuale e marittimo, precedentemente citata, fino all'emanazione dei regolamenti di delegificazione, che dovranno coordinare la normativa speciale con quella generale contenuta nel d.lgs.

della navigazione (si pensi, come detto in precedenza, ad un incendio causato da un fulmine, un infortunio di un lavoratore, un incidente che produca un danno all'ambiente), mentre la *security* è quell'insieme di norme che garantiscono la sicurezza della nave, rispetto ai pericoli indotti da interferenze estranee all'esercizio della navigazione, quale l'attacco terroristico o di pirateria, atti criminali posti in essere con coscienza e volontà estranei all'attività di navigazione⁷⁵.

Nel settore della navigazione si è sentita la necessità di un impianto normativo di contrasto alle azioni terroristiche, in seguito al dirottamento della nave da crociera Achille Lauro, avvenuto ad opera dei terroristi del Fronte della Liberazione della Palestina il 7 ottobre del 1985 a largo delle coste egiziane. Nel corso dell'attacco terroristico perse la vita un cittadino americano disabile il cui corpo venne gettato in mare.

A seguito del dirottamento dell'Achille Lauro venne stipulata nel 1988 la Convenzione sulla repressione degli illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (*Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the safety of maritime navigation-SUA*).

Alla Convenzione citata si aggiungeva il Protocollo addizionale sulla repressione degli illeciti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale. Ai sensi dell'art. 2 della SUA, la Convenzione non si applica alle navi da guerra, alle navi utilizzate come navi da guerra ausiliarie, a fini doganali o di polizia e alle navi ritirate dalla navigazione o disarmate.

81/2008. Sugli eventi straordinari che minacciano la sicurezza portuale e la gestione delle emergenze con l'utilizzo del sistema della protezione civile (l. n. 225/1992 e successive modifiche) si rinvia alle riflessioni di M. BROCCA, *Autorità Portuale*, cit., 254 ss.

⁷⁵ Cfr. sul punto G. VERMIGLIO, *Sicurezza, safety, security e sviluppo sostenibile*, in R. TRANQUILLI-REALI, E.G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano 2008, 145.

La Convenzione SUA però, già nella sua denominazione, fa riferimento al concetto di *safety*. Si passò invece al concetto di *security*, intesa come insieme di norme finalizzate alla protezione fisica della nave e dell'impianto portuale (*facility*) a seguito degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

Dopo gli attacchi dell'11 settembre, l'Assemblea Generale dell'IMO, l'Organizzazione Marittima Internazionale quale Agenzia specializzata dell'ONU, ha ritenuto di dover sviluppare nuove misure per garantire la sicurezza delle navi e delle strutture portuali.

Nel dicembre del 2002, durante la conferenza internazionale dei Paesi firmatari della "Convenzione Internazionale per la Salvaguardia della Vita in Mare" (SOLAS del 1974)⁷⁶, convenzione che si occupa principalmente della sicurezza della navigazione intesa come *safety*, ossia come prevenzione da incidenti tecnici o eventi di pericolo accidentali⁷⁷, è stato aggiunto un nuovo capitolo «*XI-2 Special measures to enhance maritime security*», all'interno del quale figura l'*International Ship and Port facility Security Code (ISPS Code)*.

L'ISPS è il codice internazionale per la *security* delle navi e delle strutture portuali, meglio definite come interfaccia nave/banchina (*facility*).

Questo codice è composto da norme obbligatorie nella parte A e da raccomandazioni non vincolanti nella parte B. L'*ISPS Code* individua speciali

⁷⁶ La SOLAS nasce come una Convenzione di *safety* dopo l'affondamento del Titanic nella notte fra il 14 ed il 15 aprile del 1912. Tale disastro diede impulso allo sviluppo di norme internazionali che garantissero la sicurezza della navigazione e la salvaguardia della vita umana in mare. Dopo l'affondamento del Titanic a Londra nel 1914 venne firmata la *Safety of Life at Sea* o SOLAS. La versione del 1914 venne sostituita dalla SOLAS del 1929, dalla SOLAS del 1948, della SOLAS del 1960, ed infine dalla SOLAS del 1974 ancora in vigore ma emendata più volte.

⁷⁷ A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, in *Giureta-Riv. dir. ec. tr. amb.*, 9/2011, 400.



misure di sicurezza articolate in tre livelli (normale, rafforzato, elevato) per prevenire il rischio di atti terroristici o criminali.

Il regolamento (CE) n. 725/2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, ha previsto l'applicazione dell'*ISPS Code* riservando una disciplina particolare alle nuove figure del *Company Security Officer* (CSO) quale agente di sicurezza della compagnia di navigazione; *Ship Security Officer* (SSO), inteso come agente di sicurezza della nave; *Port Facility Security Officer* (PFSO) agente di sicurezza dell'impianto portuale (*facility*) dato in concessione dall'Autorità di sistema portuale ad un terminalista che deve quindi avere un proprio PFSO, il quale elabora il piano di sicurezza dell'impianto portuale *Port Facility Security Plan* (PFSP) di cui si ha la concessione; *Port Security Officer* (PSO), quale Agente di Sicurezza del porto dipendente dell'Autorità di sistema Portuale, a cui compete l'elaborazione della valutazione di sicurezza *Port Security Assessment* (PSA) e, sulla base della valutazione di sicurezza, l'Autorità Marittima elabora il piano di sicurezza portuale *Port Security Plan* (PSP) ai sensi del Regolamento (CE) n. 725/2004; *Duly Authorized Officer* (DAO), intesa come Autorità Designata a verificare che a bordo della nave ci sia un certificato di sicurezza internazionale (ISSC). Ogni nave, attraverso la dichiarazione di sicurezza, *declaration of Security* (DOS), nel momento in cui c'è l'interfaccia nave banchina, si deve conformare al livello di sicurezza del porto di destinazione.

L'Autorità Designata è composta da funzionari debitamente autorizzati dal Governo in base alla regola 9, cap. XI-2 *SOLAS*.

In Italia la funzione è svolta dal personale del Corpo delle capitanerie di porto-Guardia Costiera⁷⁸, la quale è anche Autorità Designata a garantire la *maritime security*, quale combinazione delle misure preventive dirette a

⁷⁸ G. SPERA, *Considerazioni in tema di Security Officer*, in R. TRANQUILLI-REALI - E.G. ROSAFIO (a cura di) *Sicurezza, navigazione e trasporto*, cit., 425.

proteggere il trasporto marittimo, e gli impianti portuali, dalle minacce delle azioni illecite intenzionali.

Nell'ambito della sicurezza portuale, la direttiva n. 65/2005/CE si riferisce al miglioramento della sicurezza dei porti, tale direttiva è stata recepita ed attuata in Italia con il d.lgs. 6 novembre 2007 n. 203.

All'art. 5 del d.lgs. n. 203/2007 è prevista l'istituzione di una Conferenza di servizi per la sicurezza portuale. Abbiamo detto in precedenza come l'Autorità di sistema portuale a mezzo del *Port Security Officer*, per i porti di propria competenza, provveda ad elaborare una valutazione di sicurezza (PSA) ed un piano di sicurezza portuale (PSP) per ciascun porto di sua giurisdizione. Tali documenti sono sottoposti per l'adozione alla Conferenza dei servizi per la sicurezza portuale.

Il piano di valutazione di sicurezza (PSA) è adottato dalla Conferenza dei Servizi a maggioranza relativa ed approvato dal Capo del Compartimento marittimo previo nulla osta del Prefetto.

Il piano di sicurezza del porto (PSP) è adottato a maggioranza relativa dalla conferenza dei servizi per la sicurezza portuale ed è approvato con atto del Prefetto *ex art.* 8 del d.lgs. n. 203/2007.

Inoltre l'area portuale data in concessione dall'Autorità di sistema portuale a terzi (per esempio concessionari che hanno in concessione un *terminal* crocieristico) si chiama "*Port Facility*" e all'interno di questa area demaniale la società concessionaria dovrà avere un proprio PFSO. Quest'ultimo, dopo che l'Autorità di sistema portuale o l'Autorità marittima (se non presente la prima) ha effettuato una analisi tramite il PFSA e il PFSP, deve redigere un proprio PFSP in base a quanto stabilito alla scheda 5, «*Security degli impianti portuali*» del Programma Nazionale di Sicurezza Marittima (PNSM)⁷⁹.

⁷⁹ Spetta al Comitato interministeriale per la sicurezza marittima e dei porti (C.I.S.M.) l'elaborazione e l'aggiornamento del Programma Nazionale di Sicurezza Marittima (PNSM) contro eventuali attacchi di matrice terroristica. Il PNSM è stato approvato con decreto del

Il Piano dell'impianto portuale verrà adottato e discusso nel Comitato per la Sicurezza Portuale⁸⁰ ed inviato al Prefetto per il parere conforme, ed ottenuto il parere ritorna all'Autorità marittima che lo approva.

Ministro dei trasporti n. 83/T del 20 giugno 2007. Spetta al Comando generale del corpo delle capitanerie di porto la *maritime security* in base all'*ISPS Code* ed al Regolamento CE 725/2004. Il PNSM è suddiviso in tre parti e la terza parte è suddivisa a sua volta in sei schede. La prima parte si riferisce al Programma Nazionale di Sicurezza, la seconda ai Piani di Sicurezza e la terza parte contiene sei schede. Scheda n. 1: «Controlli di sicurezza dei passeggeri e dei loro bagagli»; scheda n. 2: «Controlli di sicurezza dei veicoli, del carico, del catering, delle provviste e materiali di bordo»; scheda 3: Parte A, relativa ai «Sistemi di allarme di sicurezza della Nave»; Parte B, relativa alle «Norme di Security comuni per navi ed impianti portuali»; scheda 4: «Security delle navi»; scheda 5: «Security degli impianti portuali»; scheda 6: «Formazione, istruzione e familiarizzazione del personale addetto alla *security*».

⁸⁰ Il Comitato di Sicurezza portuale (CSP) ha il compito di fornire parere all'Autorità Designata (Capitaneria di Porto-Guardia Costiera) in ambito locale, per l'attuazione delle misure disposte dal Programma Nazionale di Sicurezza e di esaminare e proporre ogni iniziativa, a livello portuale, volta a prevenire azioni illecite intenzionali contro il trasporto marittimo le infrastrutture e le attività portuali. Adotta i piani di sicurezza degli impianti portuali (PFSP) che poi, dopo il parere conforme del Prefetto, vengono approvati dall'Autorità Marittima. Il Comitato di Sicurezza Portuale è composto dal Capo del Compartimento Marittimo, che lo presiede con funzioni di coordinamento delle attività del comitato stesso; dal Comandante del porto; dal Dirigente dell'Ufficio di Polizia di Frontiera; dal Dirigente dell'Ufficio di Dogana; dal Comandante Provinciale della Guardia di Finanza; dal Presidente dell'Autorità portuale; dal Comandante provinciale dei VV.FF. Il Comitato deve essere integrato, in relazione alle materie trattate, dai rappresentanti delle amministrazioni, degli Enti e delle associazioni interessate o dai supplenti dei predetti componenti appositamente nominati.

Si può notare come, in tema di sicurezza portuale, vi sia un coacervo di funzioni, che spesso non sono ben coordinate e ripartite con quelle delle altre amministrazioni statali. Gli attori della *security* portuale sono molti, spesso con compiti che si sovrappongono.

Si pensi alla Conferenza dei servizi per la sicurezza portuale *ex art. 5* del d.lgs. n. 203/2007, a cui compete l'adozione della «Valutazione di sicurezza del porto» *ex art. 6*, e l'adozione del «Piano di sicurezza del porto» *ex art. 8* del d.lgs. n. 203/2007.

Senza dimenticare un altro organo: il Comitato per la Sicurezza portuale, che adotta invece il Piano di Sicurezza dell'Impianto *Portuale (Port Facility Security Plan)* in base al Programma Nazionale di Sicurezza Marittima (PNSM).

In tema di *security* possiamo immaginare una sorta di piramide, al vertice della quale c'è il Ministero delle Infrastrutture e trasporti, e di seguito il Ministero degli Interni, il Comitato Interministeriale per la Sicurezza dei Trasporti Marittimi e dei Porti (CISM)⁸¹, il Programma Nazionale di Sicurezza

⁸¹ Il Comitato Interministeriale per la Sicurezza dei Trasporti Marittimi e dei Porti (CISM), istituito con il d.m. 29 novembre 2002, è composto da rappresentanti delle seguenti Amministrazioni/Enti/Associazioni: Ministero degli Affari Esteri, Ministero dell'Interno, Dipartimento VV.FF., Soccorso pubblico e difesa civile, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della polizia delle frontiere, Comando Generale Guardia di Finanza, Agenzia delle dogane, Ministero delle comunicazioni, Ministero della difesa, Ministero dei trasporti; Assoporti, Fedarlinea, RINA, Confitarma, Confetra (Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della logistica), Assologistica, Fedepiloti (Piloti nei porti), Assorimorchiatori, Angopi, Poste italiane S.p.A., Federagenti (Federazione Nazionale Agenti Marittimi Raccomandati), Agenti Marittimi, Assiterminal. Il Capo del Dipartimento per la Navigazione marittima e aerea del Ministero dei Trasporti presiede il CISM. Il CISM ha il compito di: 1) elaborare ed aggiornare il Programma Nazionale di Sicurezza contro eventuali azioni illecite intenzionali; 2) esaminare e studiare le

Marittima, le Autorità di sistema portuale ed il Comitato di sicurezza portuale.

In tema di *security* e *safety* nel porto operano: l’Autorità marittima, il Comandante del porto, l’Autorità di sistema portuale tramite il *Port Security Officer* (PSO), il Corpo della Guardia di finanza⁸², la Polizia di frontiera, i

disposizioni internazionali relative alla sicurezza del proprio settore formulando le relative proposte di recepimento; 3) studiare le casistiche degli scenari di sicurezza non contemplati nella vigente normativa internazionale; 4) proporre iniziative in materia di livelli di sicurezza e di efficienza per le attività di competenza; 5) attivare azioni in sinergia con i corrispondenti Comitati per la sicurezza, ove istituiti presso le altre nazioni, ovvero con le analoghe Autorità degli altri Stati, al fine di concordare ed adottare possibili, comuni, misure di protezione a tutela dei rispettivi settori di competenza.

⁸² Sul punto il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 177 ha stabilito «il passaggio delle funzioni di sicurezza in mare alla Guardia di Finanza» (art. 2), e la conseguente «chiusura delle Squadre Nautiche della Polizia di Stato, e dei siti navali dell’Arma dei Carabinieri, salvo il mantenimento delle moto d’acqua per la vigilanza dei litorali, e delle unità navali impiegate nella laguna di Venezia, nelle acque interne e nelle isole minori» (art. 4). Tale normativa ha comportato una piccola razionalizzazione e riorganizzazione delle Squadre Nautiche della Polizia di Stato e dell’Arma dei Carabinieri. Nonostante questo, recentemente il Comando Generale dei Carabinieri ha indetto la seguente «procedura ristretta per la fornitura di n. 16 motovedette d’altura classe “N800”, per il rinnovo della flotta navale in dotazione ai principali 16 siti navali dell’Arma-C.I.G 77168756B3-C.U.P. D59F17000150001», il cui avviso di aggiudicazione è consultabile in GU 5^a Serie Speciale - Contratti Pubblici n. 85 del 22 luglio 2019. In base al capitolato tecnico di tale procedura, si evidenzia come la componente d’altura del Servizio Navale dell’Arma dei Carabinieri viene impiegata per missioni di ordine, e sicurezza pubblica, su disposizione della Prefettura, e per la tutela del patrimonio archeologico, ambientale, agroalimentare, oltre che per missioni di trasporto di persone e materiali. Si assiste, quindi, alla presenza di un coacervo di competenze, in tema di sicurezza portuale e marittima, nonostante il tentativo di razionalizzazione del d.lgs. 177/2016. Cfr.

Vigili del fuoco, le Agenzie delle dogane, l'Arma dei Carabinieri, l'Ufficio di Sanità marittima, i terminalisti con i propri *port facility security officer*, il Comandante della nave, e le Guardie particolari giurate, incaricate di pubblico servizio, che svolgono un'attività di sicurezza sussidiaria⁸³ nei porti, ferrovie e nei trasporti, in base al D.M. 15 settembre 2009 n. 154.

Si è passati da una sicurezza complementare marginale, di completamento, di integrazione delle guardie particolari giurate, rispetto all'attività di pubblica sicurezza *ex art. 256 bis*, Reg. es. TULPS, ad una sicurezza sussidiaria (D.M. 154/2009), di collaborazione più intensa con le Forze dell'ordine nelle attività di contrasto al terrorismo, e sicurezza degli individui.

Le Guardie particolari giurate nei porti collaborano con le Forze dell'ordine, garantendo un controllo più articolato degli impianti, e del sedime portuale. Ai sensi dell'art. 3, co. 4, del D.M. n. 154/2009, qualora si verifichi «una situazione di crisi o di minaccia alla sicurezza dei trasporti, anche per effetto di contingenti emergenze internazionali, l'autorità di pubblica sicurezza adotta ogni ulteriore misura ritenuta necessaria e richiede ai soggetti affidatari dei servizi di controllo l'attuazione delle misure di sicurezza occorrenti, che non comportino l'esercizio di pubbliche funzioni, anche se non siano contemplate dal presente decreto».

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, *Capitolato tecnico per la fornitura di nr. 16 motovedette con scafo in materiale composito, propulsione entro bordo e predisposizione per la propulsione ibrida diesel/elettrica per le esigenze del servizio navale dell'Arma dei Carabinieri*, in www.carabinieri.it/cittadino/informazioni/gare-appalto/gare-appalto, 6.

⁸³ Sulla distinzione terminologica della sicurezza complementare e della sicurezza sussidiaria, e sulla possibilità delle guardie particolari giurate addette alla sicurezza negli aeroporti, nei porti, nelle stazioni ferroviarie, e nelle stazioni delle ferrovie metropolitane di svolgere attività di accertamento e contestazione delle violazioni amministrative si veda l'orientamento del Consiglio di Stato, parere n. 4330 del 2008.

In base all'art. 6 del D.M. n. 154/2009 si prevede inoltre un programma di addestramento sia per le guardie particolari giurate e sia per i direttori tecnici.

I Prefetti, *ex art.* 6, co. 4, del D.M. 154/2009, curano la nomina delle commissioni per l'accertamento dei requisiti di formazione degli addetti ai servizi di sicurezza sussidiaria, curano altresì l'*iter* per la nomina a guardia particolare giurata ai fini dell'esercizio delle attività di sicurezza sussidiaria *ex art.* 4, co. 3, D.M. n. 154/2009.

Su questo punto è interessante notare come l'Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale, che comprende i porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta, sia socio unico in base all'art. 3, co. 28, della l. 24 dicembre 2007 n. 244, della *Port Authority Security S.r.l.*⁸⁴, a cui spetta lo svolgimento per conto dell'Autorità di sistema, dei servizi di sicurezza inerenti all'attuazione di norme di *security*.

Tale società ha in organico delle guardie particolari giurate (D.M. n. 154/2009), che svolgono *ex art.* 133 TULPS⁸⁵: servizi di piantonamento banchine, piantonamento dei varchi di accesso, servizi di *security* per gli imbarchi passeggeri, controlli dinamici con l'utilizzo di automezzi, servizi di portineria, servizi di monitoraggio della sala operativa, servizi esterni e servizi di *security* per imbarchi di veicoli a motore.

⁸⁴ Carta dei servizi della *Port Authority Security S.r.l.* prot. 18977 del 21.12.2015.

⁸⁵ In particolare, l'art. 133 TULPS riguarda le ipotesi in cui la tutela della sicurezza della proprietà privata è esercitata direttamente dal proprietario dei beni attraverso l'impiego di «guardie particolari» alle proprie dipendenze, mentre l'art. 134 TULPS si riferisce invece alla possibilità che l'attività di vigilanza e custodia venga affidata «*ad enti privati*» che, in possesso della licenza del Prefetto, la esercitano per conto di terzi in forma imprenditoriale e al fine di lucro, avvalendosi di «*guardie particolari*». Si pensi al caso di un concessionario di un *terminal* crocieristico che utilizzi per il servizio di sicurezza guardie particolari giurate di un Istituto di Vigilanza. Si veda inoltre l'art. 4 del D.M. n. 154/2009.

Tali guardie particolari giurate ricevono le direttive dal PSO dell'Autorità di sistema portuale, e non possono svolgere attività di sicurezza presso le banchine date in concessione ad un terminalista, che avrà invece la propria sicurezza sussidiaria ed un proprio PFSO.

Il problema quindi è che la materia della sicurezza portuale non presenta una linearità per i molti attori presenti e per le competenze amministrative sul demanio portuale non sempre ben definite.

Basti pensare all'esempio più eloquente in ambito portuale: i rapporti tra Autorità di sistema portuale ed Autorità marittima⁸⁶.

In linea di massima si opta per una distinzione delle competenze di queste due autorità in base all'ambito spaziale, per cui all'Autorità di sistema portuale spetterebbero le competenze terrestri e all'Autorità marittima, Comando generale delle capitanerie di porto-Guardia costiera, spetterebbero le competenze da svolgersi nelle acque territoriali.

C'è da ritenere che questo criterio non sia sempre di agevole applicazione, perché in ambito portuale ci possono essere delle attività che cominciano in mare, ma hanno delle ripercussioni nelle aree demaniali portuali, si pensi ad esempio allo scarico di merci pericolose.

6. *Riflessioni conclusive*

La riforma della l. n. 84/1994 ha trasformato le precedenti Autorità portuali in Autorità di sistema portuale, però tale Ente continua ad essere un soggetto ibrido dove «impulsi privatistici europei e pubblicistici nostrani» si scontrano.

⁸⁶ M. BROCCA, *Autorità Portuale*, cit., 239.

Come sottolineato all'inizio di questo saggio, la Commissione Europea, *Aiuti di Stato sa. 38399 (2018/E)-Tassazione dei Porti in Italia*⁸⁷, ha precisato che le Autorità di sistema portuale esercitino un'attività economica, poiché rilasciano concessioni dietro il pagamento di un canone, quindi devono essere assimilate a delle imprese, soggette al pagamento dell'IRES e alla normativa europea sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato.

Un'esenzione dall'imposta sulle società per i porti, i quali realizzano dei profitti, può configurarsi come un vantaggio competitivo sul mercato interno a discapito di altre imprese, comportando un aiuto di Stato incompatibile con la normativa europea.

Nonostante siano leciti per i porti marittimi gli aiuti di Stato entro determinate soglie, la decisione *Aiuti di Stato sa. 38399 (2018/E)-Tassazione dei Porti in Italia*, fatta propria dal Tribunale di Genova, come ricordato in precedenza, ha portato le Autorità di sistema portuale su un "piano privatistico", allontanandole dalla configurazione di enti pubblici non economici, con poteri autoritativi ad ordinamento speciale, ex art. 6, co. 5, l. 84/1994. Come detto, questo inquadramento giuridico di ente pubblico non economico rimane non privo di contraddizioni.

Una sorta di "Giano bifronte" tra attività di amministrazione delle aree portuali legate al pubblico ed esercizio di attività economiche legate al privato, sottoposte all'IRES in base alle decisioni sopra accennate dell'Unione europea.

Si evidenzia come tali orientamenti comportino la configurabilità delle Autorità di sistema portuale come degli enti pubblici economici.

Con la decisione *Aiuti di Stato sa. 38399 (2018/E)-Tassazione dei Porti in Italia* si ribadisce che le Autorità di sistema portuale esercitino una attività economica, decisione che confligge con la configurabilità delle Autorità di

⁸⁷ Cfr. M. RAGUSA, *I rapporti negoziali degli enti di gestione dei porti e il Codice dei contratti pubblici*, in *Diritto e politica dei trasporti*, 1/2018.

sistema portuale come enti pubblici non economici. Tale decisione non indica la forma giuridica che le Autorità di sistema portuale debbano adottare, ma evidenziano come esercitando una attività economica soggetta ad imposta ed in quanto enti pubblici non economici, il non pagamento dell'IRES è configurato come un aiuto di Stato.

La trasformazione in s.p.a. delle Autorità di sistema portuale consentirebbe a queste ultime di superare le tante contraddizioni che oscillano tra il pubblico ed il privato, evidenziate precedentemente in questo saggio.

Spostandoci dalla natura giuridica delle Autorità di sistema portuale ai conflitti sulle competenze portuali tra Stato, Regioni e Comuni, si registra una mancata autonomia e valorizzazione del *cluster* marittimo locale, “dirottato” nella novella del 2016 nell’organismo di Partenariato della risorsa mare, con mere funzioni di confronto e consultive, a dispetto della passata normativa, in cui vi erano dei poteri decisionali all’interno del Comitato portuale.

Per raggiungere quell’autonomia imprenditoriale, slegata dai vincoli ministeriali, si è pensato di trasformare in passato le Autorità portuali in società per azioni, per scongiurare quel rinvio sistematico di tutte le scelte, comprese quelle strategiche, al Ministero dell’Economia e delle finanze, ritardando così le richieste del mercato e degli operatori portuali.

Di certo la trasformazione delle Autorità di sistema portuale in società per azioni garantirebbe una maggiore rapidità nella gestione finanziaria, legata alle priorità di un bilancio privatistico, rispetto alla contabilità di Stato ancorata a rigidi capitoli di spesa.

Si pensi ad esempio agli aeroporti dove il sedime aeroportuale è stato concesso ad enti in seguito privatizzati e a cui sono succeduti soggetti privati concessionari, che rispondono a regole e criteri direttivi fissati in un contratto di concessione statale.

Privatizzare una Autorità di sistema portuale consentirebbe allo Stato di fare cassa e permetterebbe di affidare la gestione portuale ad organismi più

agili e meno burocratizzati, che possono rispondere in modo rapido ai continui impulsi del mercato portuale⁸⁸.

Con la riforma del 2016, come detto, si parla di sistema portuale italiano lontano dalla “politica monoscalo” delle passate Autorità portuali e per raggiungere tale obiettivo all’art. 11 *ter* della riformata l. n. 84/1994 si prevede la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, con il compito di coordinare ed armonizzare a livello nazionale le scelte strategiche dei singoli scali. Si è quindi assistito ad una necessità di fare sistema.

In tale nuovo contesto, le funzioni pubblicistiche mal si conciliano con le rapide richieste del mercato portuale, che non possono essere legate a vincoli burocratici che ritardano ogni scelta strategica.

Proprio per scongiurare tale situazione, il legislatore con la riforma del 2016 ha pensato di istituire presso ogni Autorità di sistema portuale uno Sportello Unico Amministrativo (SUA) con una funzione di *front office* per tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi concernenti le attività economiche, ad eccezione dello Sportello unico doganale e dei controlli di sicurezza.

Si ricorda come a livello doganale, in base all’art. 20 del d.lgs. n. 169/2016, si pone in carico alla dogana il coordinamento di tutti gli adempimenti, relativi all’entrata e all’uscita delle merci nei porti che ammontano a più di centotrenta.

In ambito europeo il regolamento n. 352/2017, relativo alla fornitura dei servizi portuali come il rifornimento dei carburanti, la movimentazione delle merci, l’ormeggio, i servizi passeggeri, la raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi, il pilotaggio ed il servizio di rimorchio, ha comportato che in uno stesso porto ci possa essere più di un operatore che effettui il servizio di rimorchio.

⁸⁸ A. ROSSI, *Riforma dei porti, impariamo dai greci*, in *Il Secolo XIX*, 5 maggio 2014, 9.

Quest'ultimo servizio fa parte dei servizi tecnico-nautici e per esigenze di sicurezza della navigazione tale attività è gestita da un solo operatore. Con il regolamento europeo si richiede una maggiore concorrenza negli scali lontano da situazioni di monopolio.

Se da un punto di vista amministrativo si è cercato di ridurre i tempi burocratici nell'*iter* di nomina del presidente, nella composizione del Comitato di gestione, nell'effettuazione dei dragaggi con il riferimento a *standards* tecnici internazionali e nella razionalizzazione dei procedimenti amministrativi ed autorizzativi con lo Sportello unico amministrativo, la passata riforma costituzionale di cui al testo del 12 aprile del 2016, pubblicato nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016, avrebbe dovuto modificare l'art. 117 Cost. con la previsione di una competenza esclusiva dello Stato in materia di porti di interesse nazionale ed internazionale, nonché di infrastrutture strategiche, grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale, e relative norme di sicurezza.

Con tale disposizione si sarebbe meglio chiarito, il rapporto tra poteri e competenze statali e regionali in materia portuale.

Tale separazione non ha avuto luogo, imponendo a tutt'oggi, nonostante la riforma portuale del 2016, una continua ricostruzione interpretativa giurisprudenziale della concorrenza legislativa portuale tra Stato e Regioni.

Non si sono chiariti in maniera definitiva gli ambiti d'intervento statale e regionale, con un aggravio sulla tempistica di realizzazione delle opere portuali a danno di tutto il *cluster* marittimo, ancor più quando, come testimoniato dalle sentenze della Corte costituzionale citate in questo saggio, non si sia raggiunta quella leale collaborazione tra Stato e Regioni in materia portuale, fondamentale per le future scelte strategiche, rimanendo così impigliati in quel coacervo di competenze nazionali e locali che i giudici non possono risolvere senza l'aiuto chiarificatore del legislatore.

