

Sentenza: 8 settembre 2020, n. 208

Materia: Porti e aeroporti - Disposizioni in materia di autorità di sistema portuale

Parametri invocati: Cost. art. 117 terzo comma, e principio di leale collaborazione, art. 97 e principio di ragionevolezza

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Calabria

Oggetto: dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Esito:

- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

I commi 1 e 2 di tale articolo modificano l'art. 6 e l'Allegato A della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), come novellati dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, istituendo l'"Autorità di sistema portuale dello Stretto", con sede presso il porto di Messina e comprensiva dei Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria; questi ultimi due dapprima compresi nell'"Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto", con sede presso il porto di Gioia Tauro, divenuta così "Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio".

Il comma 3 dell'art. 22-bis, invece, modifica l'art. 4, comma 6, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2017, n. 123, stabilendo che qualora i porti inclusi nell'area della Zona economica speciale (da qui: ZES) rientrino nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale (da qui: AdSP) con sede in altra Regione "il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES".

Secondo la ricorrente l'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, inciderebbe sulla materia di competenza concorrente dei "porti e aeroporti civili", senza rispettare, tra l'altro, il principio di leale collaborazione, e violando così l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 97 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, in particolare per l'interferenza con la disciplina della ZES. La ricorrente censura le norme in quanto interverrebbero sulle competenze della Regione Calabria senza alcun previo coinvolgimento regionale, assegnando i due porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni all'AdSP dello Stretto, con sede in Sicilia, presso il porto di Messina.

Secondo la Corte, la questione non è fondata.

L'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, modifica la legge n. 84 del 1994 in materia di porti, materia che ha subito un profondo riordino in seguito al d.lgs. n. 169 del 2016, al fine di razionalizzare sia la governance dei porti, sia le attività portuali.

La novella del 2016 ha previsto la riorganizzazione delle autorità portuali, sostituite dalle nuove Autorità di sistema portuale (art. 6 della legge n. 84 del 1994), con sede presso i porti appartenenti alle prime due classi della categoria II, ossia i porti, o le specifiche aree portuali, che hanno funzioni commerciale e logistica, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi, peschereccia, turistica e da diporto, di rilevanza economica internazionale e nazionale (art. 4 della legge n. 84 del 1994). Tale sede è individuata dall'Allegato A alla legge n. 84 del 1994 (cui rinvia l'art. 6, comma 1), nella sede del porto centrale ("CORE"), stabilito ai sensi del Regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE, collocato sulla rete transeuropea dei trasporti ("TEN-T"), ossia quella avente alta importanza strategica.

Le AdSP, istituite dal d.lgs. n. 169 del 2016 nel numero di 15, sono qualificate come enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotate di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria e possono valersi del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato. Esse sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sono soggette alle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (il conto consuntivo è allegato allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il rendiconto della gestione è soggetto al controllo della Corte dei conti). Organi delle autorità sono: il Presidente (nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle Regioni interessate), il Comitato di gestione e il Collegio dei revisori dei conti (art. 7 della legge n. 84 del 1994).

L'Allegato A individua altresì i porti rientranti nell'ambito di ciascuna autorità. Ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, tale allegato può essere modificato con regolamento, adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata. Le modifiche in questione sono quelle finalizzate all'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale (o di un porto di rilevanza economica nazionale la cui gestione è stata trasferita alla Regione) all'interno del sistema dell'AdSP territorialmente competente, oppure al trasferimento di un porto a una diversa autorità (in tal caso previa intesa con le Regioni nel cui territorio hanno sede le autorità di destinazione e di provenienza).

L'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, come modificato dal d.lgs. n. 169 del 2016, infine, stabiliva che, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previo parere della Conferenza unificata, fosse possibile ridurre il numero delle AdSP.

L'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, oggetto di censura, ha successivamente mutato in via legislativa il numero delle AdSP, creando una sedicesima autorità e prevedendo che il numero così individuato possa essere ulteriormente modificato in via regolamentare decorso il già ricordato termine triennale.

Alla luce di tale quadro normativo la Corte afferma che le disposizioni impugnate non toccano le competenze regionali, ma costituiscono esercizio di potestà legislative statali, tenendo anche conto che i porti sede di AdSP rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale.

Sotto un primo profilo, infatti, la disciplina rientra tra i principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei "porti e aeroporti civili".

La Corte ha sottolineato la necessità che la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia rispetti il principio di leale collaborazione, da realizzarsi nella forma dell'intesa (sentenza n. 261 del 2015).

Nel caso in esame, però, le norme impugnate regolano non l'esercizio di funzioni amministrative, bensì profili organizzativi fondamentali, quale la determinazione del numero delle AdSP e la relativa istituzione. E, sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ricondotto ai principi

fondamentali della materia norme concernenti basilari aspetti organizzativi (si vedano le sentenze n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005, nonché, con specifico riferimento ai porti, le sentenze n. 256 del 2012 e n. 314 del 2010).

Si tratta di una fattispecie diversa da quella di cui all'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994, che concerne l'inserimento negli ambiti delle AdSP di porti di rilevanza regionale o il trasferimento di un porto da un'autorità ad un'altra. Né l'intervento del legislatore statale può essere collegato a quanto previsto dall'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, che regola la possibilità di modificare il numero delle AdSP individuate dalla legge in via regolamentare, decorsi però tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 169 del 2016.

Sotto un ulteriore profilo, inoltre, deve considerarsi che le AdSP, sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, sebbene taluni aspetti della relativa disciplina possano anche interferire con competenze regionali, in particolare con riferimento alle funzioni esercitate dalle stesse autorità.

Gli interventi legislativi di riordino di tali enti risultano perciò espressione della stessa competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., ossia "ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali", materia a cui la Corte ha ascritto la disciplina delle misure di riorganizzazione di enti rientranti in tale categoria (sentenza n. 153 del 2011).

In conclusione, il legislatore statale è intervenuto con legge a regolare aspetti riconducibili esclusivamente a proprie potestà legislative, e per entrambe tali ragioni non vengono in gioco profili richiedenti la leale collaborazione.

La Regione Calabria ha impugnato l'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, anche per violazione dell'art. 97 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, sotto due diversi profili.

Da un lato, la scelta del legislatore statale di prevedere una nuova AdSP interregionale pregiudicherebbe il buon andamento dell'amministrazione in quanto, in contrasto con la ratio della riforma di cui al d.lgs. n. 169 del 2016, produrrebbe un aumento dei centri decisionali, con conseguente frammentazione e accentuato localismo delle autorità portuali.

Dall'altro lato, in virtù del passaggio di due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) nell'ambito dell'autorità interregionale di nuova istituzione, con sede presso il porto di Messina, si creerebbe un'irragionevole interferenza con la disciplina della ZES. Verrebbe meno, infatti, quell'identità tra il Presidente del Comitato d'indirizzo della ZES e il Presidente dell'AdSP originaria, comprensiva di tutti i porti calabresi; identità che assicurerebbe il raccordo tra le funzioni esercitate da siffatti organi.

Anche su questo punto la Corte dichiara la infondatezza della questione.

Il legislatore statale ha istituito una nuova AdSP al fine di valorizzare le peculiarità dello Stretto di Messina e dei relativi porti, in virtù degli elementi comuni propri degli stessi, in particolare per la prevalente vocazione al traffico passeggeri.

In tal senso, la modifica normativa è coerente con le finalità della riforma del 2016, tra cui vi è anche quella di realizzare una maggiore interazione tra porti, comunque contigui, che presentino un'omogeneità di traffici e servizi.

Ciò precisato, la disciplina delle AdSP presenta alcuni inevitabili punti di contatto con le norme che regolano la ZES calabrese, tenuto conto che la stessa viene istituita in territori ove sono presenti le aree portuali trasferite alla nuova autorità. La qual cosa genera sovrapposizioni in sede operativa.

Tuttavia, non può ritenersi che l'unica soluzione costituzionalmente possibile per fronteggiare tali sovrapposizioni sia la coincidenza tra le circoscrizioni territoriali delle AdSP e quelle della ZES, con conseguente identità del Presidente di entrambi gli organi. Il legislatore, proprio per i casi in cui taluni dei porti inclusi nell'area della ZES rientrino nella competenza territoriale di un'AdSP con sede in altra Regione, ha previsto che il presidente del Comitato di indirizzo sia individuato nel Presidente dell'AdSP che ha sede nella Regione in cui è istituita la ZES.

La Corte dichiara quindi la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione,

e della questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, promossa in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza.