

La Consulta annulla il Piano della portualità e della logistica per il mancato coinvolgimento delle Regioni. Considerazioni suggerite dalla (mai avvenuta) sottrazione della materia alle Regioni

Francesco Monceri

La recente sentenza della Consulta n. 261/2015 che annulla l'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 e, come conseguenza, il Piano della portualità e della logistica, fonda la sua emanazione sulla mancata previsione dell'approvazione del medesimo in sede di conferenza Stato-Regioni, una previsione considerata necessaria stante la natura attualmente concorrente della competenza in discorso. L'ipotesi viene accostata dalla Corte a quella della "chiamata in sussidiarietà", cioè ai casi in cui si ammette che, per la compiuta tutela di interessi generali, lo Stato intervenga in misura prevalente nell'esercizio di una competenza concorrente rispettando, comunque, forme minime di coinvolgimento delle Regioni. Coinvolgimento che in questo caso non è stato previsto e che, dunque, è mancato. In realtà, sia per motivi riguardanti la semplificazione sia in considerazione dell'intero processo di riforma ordinario e costituzionale che va interessando la materia, la questione avrebbe potuto essere inquadrata quale "esercizio anticipato" di una competenza che il processo di riforma costituzionale intendeva escludere dal novero delle competenze concorrenti per ricondurla a quelle esclusivamente statali. Una questione che resta aperta sia per il fatto che il Piano rimane attualmente vigente a seguito dell'intesa "postuma" espressa dalle Regioni, sia per l'esito negativo del referendum costituzionale.

1. Premessa

La sentenza della Consulta 261/2015 che acclara d'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133¹,

(1) Recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico

nella parte in cui non prevede che il piano strategico della portualità e della logistica sia adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni», si rivela di particolare interesse se vista nel contesto dell'articolato *iter* di riforma che sta interessando la *governance* (pubblica) della portualità e della logistica. La disposizione impugnata così recita: «al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità Portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Lo schema del decreto recante il Piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato»; facendo chiaramente riferimento ad una competenza di tipo concorrente («porti e aeroporti civili» ex art. 117, terzo comma Cost.) nel cui esercizio, per utilizzare le parole della Consulta, «non detta una disciplina di principio, ma regole dettagliate e di diretta applicazione». Ed inoltre, per quel che più interessa, non contiene alcun riferimento all'intervento del legislatore regionale nel procedimento di redazione e di approvazione del Piano.

Prima facie, dunque, la pronuncia in parola non può non essere condivisa rispetto al *vulnus* all'attuale formulazione dell'art. 117, lamentato nel ricorso in via principale della Regione Campania, essendo incontestabile che nell'approvazione del Piano si è omesso il necessario coinvolgimento delle Regioni.

L'aspetto meritevole di particolare attenzione su cui si intende soffermarsi emerge, peraltro, ove si inquadri la vicenda nel più ampio contesto della riforma complessiva del sistema della portualità e della logisti-

e per la ripresa delle attività produttive», convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

ca prevista nella legge 124/2015², guardando specificamente al conseguente (e più recente) schema di decreto legislativo recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84», nonché, appunto, al Piano della portualità e della logistica e, soprattutto, al disegno di revisione costituzionale relativamente alla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. che, tuttavia, proprio mentre si ultimano queste pagine è stato travolto dalla consultazione referendaria.

Vista da questa prospettiva, la questione portata all'attenzione della Corte pare poter essere considerata in termini sensibilmente diversi dalle altre ipotesi in cui essa ha fatto riferimento, al pari che in questo caso, alla "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato.

Sicché la riconducibilità della questione a tale istituto e ai principi, perlopiù elaborati in sede di giurisprudenza costituzionale³, che vi sovrintendono, avrebbe potuto forse essere intesa in modo meno restrittivo. Ciò perché tali principi, che sostanzialmente postulano una qualche, ineliminabile, forma di "protezione" della competenza concorrente delle Regioni, nel caso di specie si scontrano con la volontà del legislatore costituzionale quale emerge dall'*iter* del progetto di riforma, che intendeva, al contrario, esitare nella sottrazione di tale materia dal novero di quelle concorrenti⁴, con l'implicito intento di evitare che l'intervento

(2) Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», pubblicata in G.U., Serie Generale, n. 187 del 13.8.2015.

(3) V. con riguardo allo specifico settore in discorso Corte cost., sentt. n. 79/2011, n. 374 e n. 88 del 2007, n. 303 del 2003 in cui si precisa che la materia rientra «tra quelle per le quali, in forza dell'attrazione in sussidiarietà, è riconosciuto un ampio margine di intervento statale, [...] legittimo a condizione che si prevedano e si esplichino adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, quali le intese». Sulla "obbligatorietà" di un qualche tipo di coinvolgimento delle Regioni che deve essere comunque attuato nel caso di intervento diretto dello Stato nelle materie di competenza concorrente v. Corte cost. sentt. nn. 6/2004, 383/2005, 278/2010, 232/2011, 163 e 179/2012. Tra i numerosi commenti si vedano almeno C. BERTOLINO, Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad apoera della Corte costituzionale, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003; A. MOSCARINI, Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303 della Corte costituzionale, in *federalismi.it*, 2003; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303*, in *www.giurcost.org*, 2003.

(4) In generale, rispetto alla volontà di pervenire, attraverso la riforma costituzionale, all'elimi-

dei livelli legislativi regionali potesse, in ragione di interessi particolari, “limitare” il contenuto ed i risultati complessivi della riforma nazionale della portualità e della logistica.

Di tal che, mentre su un piano per così dire “statico” i presupposti per il ricorso alle garanzie previste per la chiamata in sussidiarietà sembrano effettivamente sussistere, invece sotto un profilo per così dire “dinamico” proprio l’elusione di queste si mostra strumentale all’obiettivo di riformare il settore in modo libero da eventuali “condizionamenti” e “localismi”.

Non si sarebbe, dunque, semplicemente trattato di episodi “meramente formali” di mancato coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale, posto che anche le disposizioni che stanno riformando la *governance* pubblica del settore tendono a ridurre sensibilmente proprio le attribuzioni assegnate ai livelli infra-statali, riportando verso il centro decisioni fondamentali, ma una precisa scelta dai risvolti evidenti sul contenuto finale delle riforme. Puntando a conseguire un risultato complessivo che sarebbe stato difficilmente raggiungibile, almeno nella misura che sembra emergere dai provvedimenti approvati ed in corso di approvazione, se si fosse proceduto ad un’effettiva condivisione con le Regioni di quelle che, venendo a configurarsi come vere e proprie «linee strategiche per lo sviluppo della portualità e della logistica», hanno il dichiarato obiettivo di limitare al massimo la dispersione dei processi decisionali tra i livelli di governo.

Si deve dunque rilevare che la vicenda, ricondotta dalla Corte al novero delle ipotesi in cui si fa riferimento alla “chiamata in sussidiarietà” dello Stato, presentava, invero, almeno una differenziazione rispetto ai casi abituali in quanto, per solito, essa si configura come “necessitata” e “momentanea” sottrazione di parte di una competenza destinata a rimanere, comunque, una competenza concorrente. Di tal che l’episodica maggiore influenza dello Stato nella disciplina della materia si giustifica, in tali ipotesi, in base a comprovate esigenze di unitarietà, e non

nazione della competenza concorrente come elemento di semplificazione e razionalizzazione del sistema v. A. D’ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 10 ss.

arriva perciò a intaccare l'assetto delle competenze, che torna, immediatamente dopo, a ricomporsi nella sua abituale struttura.

Nel caso in esame, invece, si tratta di una competenza che il legislatore considerava destinata a passare da "concorrente" a "esclusivamente statale" all'esito di un processo avviato da quello stesso legislatore (in quel caso costituzionale) che ha contestualmente dato avvio al percorso di riforma ordinario.

L'anomalia potrebbe allora essere ricondotta al fatto che non sia stata attesa l'approvazione della riforma costituzionale eliminando, così, il problema alla radice. Ma, anticipando ciò che si dirà poco più oltre, guardando alla vicenda in termini di semplificazione, intesa anche come necessità di approvare in tempi rapidi riforme considerate indispensabili, il percorso seguito avrebbe potuto trovare parziale giustificazione.

Con queste precisazioni emergono allora con maggiore nitidezza le differenziazioni, almeno concettuali, tra il caso di specie e quello della "chiamata in sussidiarietà" che è, infatti, un modo per salvaguardare l'interesse generale nazionale e la sua unitarietà, conferendo maggiore flessibilità alla normazione di materie di competenza concorrente Stato-Regioni a favore di un maggior spazio di manovra statale.

Maggiore flessibilità che non può, come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale richiamata, essere interpretata alla stregua di una completa "esautorazione" di una qualsivoglia forma di intervento del livello legislativo regionale.

Il confronto tra necessità di esercizio unitario del potere normativo e salvaguardia delle attribuzioni legislative regionali trova, rispetto alla "chiamata in sussidiarietà", un punto di equilibrio nel necessario espletamento di forme di coinvolgimento delle Regioni che garantiscano un insopprimibile *minimum* di condivisione di provvedimenti che hanno profonde ricadute sui territori e che per questo sono stati, appunto, ricondotti alla competenza concorrente Stato-Regioni.

Soluzione che, peraltro, può essere oggetto di qualche puntualizzazione in quanto non è infrequente che interesse nazionale ed interesse particolare dei territori vadano divergendo, ciò non potendosi non riverberare sul contenuto del provvedimento che, per essere condiviso, ad esempio per mezzo di un'intesa, non potrà non subire ridimen-

sionamenti che potrebbero finire per non cogliere né l'obiettivo di salvaguardare l'interesse nazionale né quello di preservare la volontà del territorio. Dando origine a provvedimenti legislativi "ibridi", frutto di un compromesso che, anche per l'anzidetto possibile conflitto tra interesse nazionale e interesse locale, rendono in effetti non sempre agevole una reale attivazione di percorsi di leale collaborazione inter-istituzionale. Anche se, tuttavia, in senso contrario a quello che si propone, è da ricordare come di recente la stessa Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale parziale della l. 124/2015 (pur riguardo ad aspetti distinti da quelli che investono la portualità), abbia confermato l'assunto secondo il quale nelle materie di competenza concorrente il principio di leale collaborazione trovi la sua sublimazione nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata piuttosto che nell'espressione del semplice parere da parte delle Regioni⁵.

In ogni caso, la peculiarità della situazione di cui si discute, per essere correttamente intesa, impone di tener conto che la possibile conflittualità sopra evocata sembrava, al momento della stesura del Piano, in procinto di essere risolta attraverso la riconduzione della materia alla competenza esclusiva dello Stato.

Dunque, riconoscendo esplicitamente una prevalenza delle esigenze di unitarietà della disciplina che avrebbe reso pienamente legittimo il mancato coinvolgimento delle Regioni anche nelle forme minime comunque richieste per la "chiamata in sussidiarietà" ritenute necessarie al ricorrere delle ipotesi di competenza concorrente.

Ne consegue che i termini della vicenda avrebbero potuto essere valutati nel più ampio quadro della riforma complessiva di settore che comprendeva, come detto, anche una modifica delle norme costituzionali in tema di ripartizione delle competenze tendente a ricondurre la materia nell'alveo della competenza esclusiva dello Stato.

Nello specifico, la "nuova" lettera z) dell'art. 117 Cost.⁶ avrebbe, infatti, avuto l'effetto di assegnare alla competenza esclusiva statale la materia «infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione

(5) Cfr. Corte cost., sent. n. 251/2016, punto 7 in diritto.

(6) Art. 30 del disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, A.S. 1429.

d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale».

Così, se è pur vero che il legislatore ordinario non può avvalersi, almeno per i principi di gerarchia delle fonti, di legalità e della successione delle leggi nel tempo, di una competenza esclusiva non ancora formalmente attribuitagli è, altresì, da considerare che di lì a breve la possibilità di incidere sul contenuto delle norme sulla portualità da parte delle Regioni avrebbe potuto essere di molto ridotta.

Riservandosi di tornare più oltre sulla questione, basti per l'istante ribadire che non si tratta, dunque, esclusivamente di una questione formale sul rispetto dell'*iter* procedimentale di approvazione del Piano, quanto dell'effettiva capacità di determinare il contenuto della riforma, in un momento in cui la tendenza delle politiche di settore stava presumibilmente volgendo verso il rafforzamento delle competenze statali, verso un sistema di *governance* pubblica in cui la pianificazione e il coordinamento del centro si sarebbero accresciuti, verso un sistema di *governance* locale che il Governo intendeva fondare sul passaggio da un'ottica monoscalo ad una multiscalo, previo accorpamento delle Autorità Portuali esistenti nelle nuove Autorità di Sistema Portuale con funzioni di area vasta⁷.

Si può, così, rilevare che la questione avrebbe forse potuto essere "trattata" dalla Corte, non, come invece si è fatto, alla stregua di "episodica"

(7) La nuova ottica multiscalo che viene a prendere forma è evidente ad esempio nell'art. 5, lett. *a*) dello schema di decreto legislativo di riforma della legge 84/94 che assegna alle AdSP compiti di «indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo [...] delle operazioni e dei servizi portuali, delle attività concessorie [...] e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali»; nella lettera *d*) del medesimo articolo a mente del quale le AdSP provvedono al «coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale»; nella lettera *e*) che assegna loro compiti di «amministrazione in via esclusiva delle aree dei beni e del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione»; e nella lettera *f*) che dispone che l'AdSP «promuove forme di raccordo con i sistemi logistici retroportuali e interportuali».

La tendenza al rafforzamento della volontà di superare attraverso le AdSP i particolarismi territoriali che hanno caratterizzato l'assetto precedente della portualità appare evidente anche nella *qualificazione* che passa dalla «personalità giuridica di diritto pubblico» che veniva assegnata all'Autorità Portuale dall'art. 6, comma 2, della legge 84/94 alla denominazione di «ente pubblico non economico di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale» che l'art. 5, comma 5, assegna alle AdSP.

chiamata in sussidiarietà di una competenza destinata a rimanere concorrente, bensì come “esercizio anticipato” di una competenza che si riteneva in procinto di divenire esclusivamente statale a seguito della soppressione della competenza concorrente Stato-Regioni.

Peraltro, la riconduzione della materia alla competenza esclusiva dello Stato pareva essere, infatti, motivata proprio dalla volontà del legislatore di alleggerire il peso degli interessi (locali) particolari al fine realizzare una strategia dell'intero sistema della portualità e della logistica nazionale “pianificata” e “coordinata” dal centro.

Chiarendo la questione in tal modo, la decisione della Corte avrebbe potuto anche essere diversa, pur dovendosi, come detto, riconoscere che, a termini di stretto diritto, vigente, le Regioni erano attualmente detentrici di una competenza concorrente che avrebbe richiesto un diverso e maggiore coinvolgimento delle medesime nell'elaborazione delle linee generali del Piano.

Nondimeno esistono altri casi, come la recente revisione del sistema delle Province e, prima ancora, le leggi Bassanini, in cui il legislatore ordinario ha proceduto nel medesimo senso di “presupporre” l'approvazione di una riforma costituzionale *in itinere* (ossia la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione⁸ in un caso, e la stessa riforma costituzionale di cui si sta discutendo in queste pagine, nell'altro). A questo proposito, la sentenza in esame si mostra non perfettamente coerente rispetto, ad esempio, alla sentenza 50/2015 che ha confermato la legittimità della legge 56/2014, nonostante che le Province fossero al tempo, ed oggi a maggior ragione, un ente di rango costituzionale e l'art. 133, secondo comma, relativo al procedimento partecipato per la revisione delle circoscrizioni territoriali provinciali, completamente disatteso dalla legge in questione, fosse ancora pienamente in vigore⁹. Considerato, infatti, che quantomeno la sostituzione di alcune Province con le (corrispondenti) Città metropolitane (caso estremo di revisione delle relative circoscrizioni), ovvero la soppressione/svuotamen-

(8) In quel caso le principali sentenze della Corte costituzionale che hanno considerato legittima la riforma (a Costituzione invariata) sono state la n. 408 del 1998 e la n. 125 del 2003.

(9) Sul tema rinvio a F. MONCERI, *Spunti di riflessione sull'indeffettibilità del principio di democrazia partecipativa nella definizione delle circoscrizioni provinciali*, in *federalismi.it*, 1, 2014.

to delle funzioni in quei territori di un Ente locale dotato di copertura costituzionale¹⁰, ma anche, per certi versi, l'introduzione del meccanismo dell'elezione di secondo livello ed altre disposizioni della legge, apparivano confidare nell'approvazione della riforma costituzionale *in itinere* piuttosto che muoversi nel quadro delle norme della Costituzione vigente¹¹.

L'adozione da parte della Corte di un orientamento di questo tipo anche a proposito della questione in esame le avrebbe consentito di "non ritardare" una riforma divenuta ormai indilazionabile, superando quelli che erano ritenuti punti critici di contrasto della nuova normativa con l'assetto della Costituzione allora vigente in tema di riparto di competenze fra Stato e Regioni.

2. Tendenze di riforma del sistema della portualità e della logistica: il passaggio dalle Autorità Portuali alle Autorità di Sistema Portuale (di area vasta) e la nomina diretta del Presidente delle stesse da parte del Ministro competente. Le questioni non affrontate dalla Corte

Il sistema della portualità e della logistica nazionale denuncia da tempo una serie di criticità riguardanti sia la *governance* che i caratteri dell'erogazione dei servizi portuali, spesso scarsamente competitivi rispetto agli scali europei ed internazionali¹².

Più volte si è tentato di addivenire ad una riforma della legge 84/1994, che pure aveva mosso nel senso di innovare il settore stimolandone la

(10) In questo senso A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, p. 13: «Se le funzioni, le competenze, i poteri, i beni e il personale delle Province, nei territori dove si insedieranno le Città metropolitane, si riducono a zero vuol dire che una semplice legge *ordinaria* ha preteso di cancellare ogni forma, pur minima, di autonomia *costituzionalmente* protetta delle Province; dunque – se non vogliamo nasconderci dietro un dito – che *di fatto* pretende di cancellare le Province stesse [...] E ciò avverrà a *Costituzione invariata* [...]. La legge Delrio, quindi, è solo un'infelice *escamotage* per cancellare *di fatto*, nei territori dove si istituiscono le Città metropolitane, le Province, che pur restano in piedi *di diritto*».

(11) Chiarisce questi punti A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del giudizio. Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi.it*, 8, 2015.

(12) V. già S.M. CARBONI, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2006, *passim*.

competitività ma che ormai mostra i segni e l'usura del tempo, senza conseguire effetti positivamente apprezzabili fino a quando, nell'ultimo periodo, l'urgenza determinata dalla crisi economica ha indotto il legislatore ad intervenire con corpose iniziative di riforma.

Sebbene, diversamente da altre realtà europee in cui si è scelta la via della privatizzazione, si sia deciso per il mantenimento di un sistema di *governance* "ulteriormente pubblicizzato", il legislatore pareva intenzionato a tentare di rimuovere le maggiori criticità che hanno sinora afflitto il settore della portualità anche attraverso un maggior ricorso a forme di pianificazione centralizzate¹³.

L'anzidetta decisione di mantenere un sistema di *governance* pubblica della portualità italiana ha, dunque, implicato l'urgenza di introdurre significativi correttivi all'impianto originario della legge 84/94, ispirati alla semplificazione anche sistemica, all'accorpamento, alla miglior delimitazione delle funzioni e competenze dei soggetti coinvolti nel governo del settore. Tali principi, con cui si era inteso dare una dimensione più organica al sistema della portualità e della logistica, hanno causato una consistente riduzione del numero delle Autorità Portuali, con una mutazione del *nomen iuris* in Autorità di Sistema Portuale¹⁴, il rafforzamento della competenza statale pur oggi vanificato dalla mancata entrata in vigore della riforma costituzionale, la riforma del Piano regolatore portuale (PRP), destinato a divenire Piano regolatore del sistema portuale (PRSP) e riguardare, dunque, non il singolo porto ma l'intero ambito di "area vasta" che interessa gli scali e gli Enti locali ricompresi nel sistema.

Parte importante di questo processo riorganizzativo della *governance* pubblica della portualità è, dunque, rappresentato dalla riduzione/accorpamento delle Autorità Portuali esistenti che da ventiquattro avreb-

(13) V. *amplius* F. MONCERI, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 215 ss.

(14) V. art. 8, lett. *f*), l. 124/2015. In particolare, a mente del piano della portualità, in tali nuovi soggetti, denominati, appunto, Autorità di Sistema Portuale «potranno essere concentrate tutte le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità Portuali, ed in particolare tutte quelle previste in capo all'«Ente di gestione del porto» dalla proposta di Regolamento UE in materia di servizi portuali (COM 2013/296 def.), con evidenti economie di scala, oltre che un sicuro recupero di efficacia, per alcune di esse (attività di promozione; attività di pianificazione; attività di carattere tecnico)».

bero dovuto passare ad un numero compreso tra otto e tredici, poi corretto in quindici dall'art. 6 del citato schema di decreto legislativo di riforma della l. 28 gennaio 1994, n. 84¹⁵.

La riorganizzazione sistemica, così come previsto nel Piano, colpito dalla pronuncia di incostituzionalità di cui si discute, prevede poi ulteriori elementi di semplificazione per così dire per «accentramento delle decisioni e della pianificazione delle strategie di settore», prima di tutto perché sottintende il passaggio da un sistema monoscalo ad uno multiscalo e, non secondariamente, perché attribuisce la nomina del Presidente dell'Autorità di sistema direttamente al Ministro per le infrastrutture «sentite le Regioni interessate»¹⁶.

La semplificazione della struttura organizzativa e decisionale dell'AdSP, dovrebbe poi essere completata da ulteriori, consistenti, innovazioni¹⁷. Orbene, dal punto di vista che si intende qui assumere, se innegabilmente ciò determinerebbe, in effetti, una razionalizzazione del sistema,

(15) All'esito degli accorpamenti ipotizzati le nuove Autorità di Sistema sarebbero così suddivise: Mar Ligure occidentale, Mar Ligure orientale, Mar Tirreno settentrionale, Mar Tirreno centro-settentrionale, Mar Tirreno centrale, Mar Tirreno meridionale, Mare di Sardegna, Mare di Sicilia occidentale, Mare di Sicilia orientale, Mare Adriatico meridionale, Mare Ionio, Mare Adriatico centrale, Mare Adriatico centro-settentrionale, Mare Adriatico settentrionale, Mare Adriatico orientale. L'art. 5, comma 15, dello schema di decreto legislativo prevede, tuttavia, che «valutate le interazioni fra le piattaforme e i sistemi logistici» il numero delle AdSP potrà essere ulteriormente ridotto.

(16) Sul procedimento di nomina del Presidente dell'Autorità Portuale come previsto nella legge 84/1994 v. M. CALABRÒ, *Sussidiarietà e intese nel procedimento di nomina del presidente dell'autorità portuale*, in *Nuove autonomie*, 1-2, 2008, p. 65 ss. Sugli specifici requisiti di professionalità richiesti per la nomina a Presidente dell'Autorità Portuale, peraltro scarsamente delineate nella legislazione nazionale, si veda Corte giust., sez. II, sentenza 10.9.2011, in causa C-70/2013 (*Haralambidis*), in cui si è ritenuta contraria all'articolo 45, paragrafi 1 e 4, TFUE, una norma nazionale che per accedere a tale carica imponga il requisito della «nazionalità».

(17) In particolare, viene previsto il «Comitato di Gestione (che) sarà composto, oltre che dal Presidente, da ulteriori membri nominati uno ciascuno dalle Regioni interessate e, ove presenti, dalle Città metropolitane»; i «Direttori delle Direzioni Portuali (che) saranno nominati dal Presidente, sentito il Comitato di Gestione dell'AdSP, per una durata pari a quella del Presidente stesso; (che) parteciperanno al Comitato, ma senza diritto di voto»; al Comitato di Gestione sarà poi «invitata altresì l'Autorità Marittima, che partecipa, senza diritto di voto, nei soli casi in cui è competente *ratione materiae*, secondo il disposto normativo»; viene anche prevista «la creazione in ciascuna AdSP di un Tavolo di Partenariato della Risorsa Mare, ed in ciascuna DP di un Comitato di Cluster Marittimo con funzioni consultive di partenariato economico-sociale, in cui siano presenti i rappresentanti delle categorie di settore interessate, delle associazioni datoriali e delle forze sociali» (art. 5.2.1 lett. d) del Piano).

per altro verso non si può omettere di considerare l'ostacolo costituito dal fatto che la sostituzione dell'attuale procedura di nomina dei vertici delle Autorità Portuali, che tuttora sembra imporre la designazione da parte del Ministero per le infrastrutture «previa intesa con la Regione interessata», parrebbe determinare un problema di gerarchia delle fonti. La procedura appena descritta, confermata nel Piano, non sembra, infatti, pienamente compatibile con l'attuale formulazione dell'art. 117 Cost., che assegna, come detto, alla competenza concorrente Stato/Regioni la materia «porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale». Per questo, anche in tale caso, le norme in questione paiono dover essere inquadrate nell'alveo del presupposto da cui sembrano trarre origine, ossia la riconduzione della materia dei porti di rilevanza nazionale ed internazionale alla competenza esclusiva statale poi non giunta a compimento, poiché è proprio per tale via che si intendeva razionalizzare il sistema di *governance* pubblica della portualità e della logistica, ossia introducendo elementi di coordinamento, di eliminazione della frammentazione delle decisioni, di riduzione della pressione degli interessi particolari sugli interessi generali.

In questo modo poteva risultare coerente che il Piano riconosca che «un settore così strategico per lo sviluppo del Paese come quello della portualità e della logistica determina la necessità di porre le scelte di pianificazione e gestionali nelle mani di un soggetto pubblico che: abbia il controllo delle risorse finanziarie e/o possa efficacemente ed efficientemente mettere in piedi accordi di *partnership* pubblico-privati finalizzati a reperire/integrare le risorse necessarie; sia adeguatamente autonomo rispetto ai possibili condizionamenti di portatori di interessi locali (siano essi soggetti politici o economici), superando la debolezza e il localismo di molte delle attuali Autorità Portuali; si possa porre quale interlocutore unico degli utenti (lato terra e lato mare) del porto, essendo titolare di tutte le competenze amministrative, nonché in possesso delle capacità professionali e manageriali necessarie»¹⁸.

(18) Il tutto richiamando il d.l. Sblocca Italia e l'art. 8, comma *f*) della legge 124/2015, ma presupponendo, soprattutto, come ho detto, l'approvazione della riforma costituzionale e la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza dei porti (COM 2013/296 def.) che, all'art. 2, punto 5, definisce ente di gestione del porto «qualsiasi organismo pubblico o pri-

Altri elementi di razionalizzazione e centralizzazione delle decisioni inerenti la portualità riguarderanno anche la coerenza degli investimenti delle Autorità di Sistema Portuale che dovranno, altresì, valutare l'apporto del cofinanziamento dei privati ed adottare le procedure dell'analisi costi-benefici, atteso che documenti quali il Piano regolatore del sistema portuale saranno sottoposti all'approvazione della «Direzione Generale della portualità e della logistica rafforzata all'interno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti». Previsione, quest'ultima, che, associata all'anzidetta nomina diretta del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale da parte dello stesso Ministero per le infrastrutture, accresce il ruolo decisionale del Governo, che viene ad assumere una posizione di primo piano per la realizzazione degli obiettivi di settore nazionali ed europei.

Appare, così, evidente una spinta "neocentralista" che va sostituendo la precedente ispirazione favorevole al decentramento, il che spiega anche la volontà di ricondurre la materia nel novero delle competenze esclusive dello Stato. Mentre la necessaria partecipazione degli enti territoriali ai processi di *governance* di settore, necessaria non foss'altro perché le realtà portuali sono, appunto, disseminate su tutto il territorio nazionale, pare anch'essa essere stata sottoposta ad un processo di ripensamento e razionalizzazione che individui l'ambito territoriale di riferimento secondo formule più flessibili, in piena coerenza con il nuovo e diversificato assetto degli enti territoriali determinato dall'entrata in vigore della legge 56/2014¹⁹.

Il sistema gerarchico/piramidale che verrebbe così a prendere forma si completa con la previsione, presso ogni singolo porto attualmente sede di Ap, di un Ufficio territoriale dell'AdSP²⁰ invero strettamente dipendente dall'Autorità di Sistema Portuale.

vato al quale la normativa nazionale affida, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire infrastrutture portuali e coordinare, e se del caso, controllare le attività degli operatori presenti in un dato porto».

(19) Sul tema rinvio a F. MONCERI, *Riflessi della nuova conformazione degli Enti locali sul sistema dei servizi pubblici locali*, in *Munus*, 1, 2015, pp. 81-103.

(20) Per tale ufficio territoriale vengono previsti «compiti istruttori ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'AdSP, di proposta con riferimento a materie di rilievo locale ma in relazione alle quali la competenza permane all' AdSP e compiti amministrativi propri con riferimento a materie di rilievo secondario e puramente locale, nonché di vigilanza e di controllo, sotto la direzione (con poteri sostitutivi) della AdSP».

Tutti provvedimenti questi che in vario modo potrebbero essere messi in discussione dalla mancata approvazione della riforma costituzionale per motivi analoghi a quelli che si vanno discutendo in queste pagine e che, probabilmente, non avrebbero visto la luce, almeno nei termini anzidetti, se non si fosse ritenuto di poter contare sull'eliminazione della competenza concorrente in materia di portualità. Semmai, la mancata approvazione della riforma costituzionale si insinua nel presente discorso introducendo ulteriori elementi di incertezza. Nella vicenda delle Province, ad esempio, la mancata attesa di una riforma costituzionale mai nata non sembra, infatti, del tutto priva di conseguenze.

Prendendo, appunto, il caso della sostituzione di alcune Province con corrispondenti Città metropolitane pare evidente, anche perché sottolineato dalla stessa Corte costituzionale, che la supposta entrata in vigore della riforma costituzionale sia stata l'elemento decisivo che ha consentito la suddetta riforma. Non è detto, invece, che valga il contrario, ossia che il successivo naufragio della riforma costituzionale determini il percorso inverso di ritorno alle vecchie Province; lo stesso dicasi per la controversa questione dell'elezione di secondo grado di Province e Città metropolitane.

L'aver anticipato le riforme ordinarie ha, dunque, avuto effetti sul contenuto delle stesse nonostante il presupposto principale su cui si fondavano sia venuto a mancare.

Parzialmente, il medesimo discorso valga per la portualità in quanto il contenuto del Piano, evidentemente diverso da quello che si sarebbe ottenuto in contraddittorio con le Regioni, come formalmente richiesto dalla Corte nella sentenza in epigrafe ma anche nella citata decisione riguardante la l. 124/2015, è stato successivamente fatto salvo dal raggiungimento di un'intesa "postuma" sul testo originario dello stesso²¹. Procedendo, dunque, non nel senso di riavviare da capo il percorso di formazione del Piano ma richiedendo alle Regioni di ratificarlo senza modifiche.

(21) Sul problema sia consentito rinviare a F. MONCERI, *La "reviviscenza" del Piano strategico nazionale della Portualità e della logistica a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-regioni. Considerazioni sul "seguito" della sentenza n. 261/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 23, 2016, pp. 1-13.

3. Altre norme contenute nel Piano della portualità (e nella legge 124/2015) che potrebbero essere considerate contrastanti con la “attuale” ripartizione delle competenze Stato-Regioni

La questione della nomina del Presidente dell’Autorità di Sistema così come le altre norme contenute nel Piano non sono state oggetto di valutazione specifica nella sentenza 261/2015, in quanto assorbite nella declaratoria di incostituzionalità complessiva dello stesso per il mancato coinvolgimento delle Regioni nella procedura di approvazione del medesimo. Per questo appare importante rilevare quale avrebbe potuto essere il risultato di un maggior coinvolgimento delle Regioni sull’elaborazione dell’effettivo contenuto del Piano della portualità (così come sulla richiamata previsione della legge 124/2015 che dispone l’accorpamento delle Autorità Portuali esistenti), stante il fatto che la tendenza del legislatore statale era quella di riappropriarsi di cospicue attribuzioni nella *governance* pubblica della portualità nazionale; il che, ovviamente, avrebbe avuto la necessaria conseguenza di ridimensionare le eventuali contrastanti istanze regionali e locali. Anche considerato che l’eccesso di localismo e la mancata pianificazione degli interventi sono tuttora considerati tra le principali cause della scarsa competitività dei porti nazionali.

Da questo punto di vista, è lecito ipotizzare che un maggior coinvolgimento delle Regioni avrebbe avuto la probabile conseguenza, almeno se si fosse proceduto nel senso di ricercare una soluzione pacificamente condivisa e concertata, di ridimensionare di molte disposizioni tese anche a rispondere «alla necessità di migliorare l’efficienza del sistema portuale e logistico nazionale, riconducendolo a una visione strategica d’insieme attraverso strumenti di reale innovazione», anche alla luce «degli indirizzi resi in sede comunitaria ed afferenti alla costituzione della rete di trasporto transeuropea», così come sostenuto dalla difesa dello Stato. Difatti, la stessa previsione della nomina diretta del Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale da parte del Ministero, sia come indicata nel Piano che ove prevista nei decreti governativi di attuazione della legge 124/2015²², dovrebbe essere presumibilmente considerata, allo stato, illegittima per contrasto con le attuali competenze regionali.

(22) Cfr. art. 8, comma 1, schema di decreto legislativo di riforma della legge 84/1994.

Sullo specifico punto, la Corte ha peraltro osservato che «la legge n. 84 del 1994 si limita a prevedere forme di partecipazione delle Regioni a specifiche attività – quali, ad esempio, il parere sullo schema di decreto ministeriale relativo alla classificazione dei porti, l'intesa relativa alla nomina del Presidente dell'Autorità Portuale o la partecipazione del Presidente della Giunta regionale interessata o di un suo delegato al Comitato portuale (artt. 4, comma 5, 8, comma 1, e 9, comma 1, lettera e)) – che non possono essere considerate in alcun modo equivalenti al coinvolgimento, nella forma dell'intesa, nella predisposizione del piano strategico nazionale di cui si discute».

Anche considerato il fatto che la ripartizione delle competenze così come ridisegnata nella riforma del 2001, che ha, appunto, annoverato la materia in oggetto tra le competenze concorrenti, è successiva alla legge 84/94 e potrebbe prevalere sulle disposizioni della medesima considerate lesive delle attuali attribuzioni regionali.

In sintesi, la soluzione proposta nel Piano non poteva che fondarsi sul presupposto che il percorso di revisione costituzionale, che prevedeva, come più volte detto, una revisione delle competenze legislative Stato-Regioni in materia, dovesse giungere effettivamente a compimento di modo che il sistema come riformato sarebbe risultato legittimo per l'effetto della riconduzione della materia interessata alla competenza esclusiva dello Stato.

4. La legittimità costituzionale del Piano: una soluzione che sarebbe stata possibile

Una volta che si ritenga più coerente parlare di “esercizio anticipato” di una competenza esclusiva che di “chiamata in sussidiarietà”, ci si può volgere ad analizzare succintamente se esistano circostanze che avrebbero potuto indurre la Corte a giustificare l'*iter* procedurale di adozione del Piano, affetto, come detto, dal vizio di un coinvolgimento ritenuto “scarso” del legislatore regionale.

Venendo, dunque, al cuore del problema, l'anticipazione dell'esercizio di una competenza esclusiva non ancora attribuita allo Stato presta il fianco a due possibili obiezioni.

La prima riguarda il pur ipotizzabile fallimento dell'*iter* di riforma costituzionale. Nelle more di questo scritto, ciò che si riteneva ipotizzabile è, in effetti, avvenuto.

La seconda, più profonda, attiene ai principi di legalità e di certezza del diritto che, sostanzialmente, impongono che una fonte legislativa per di più di rango inferiore non possa contraddire una fonte di livello superiore finché essa è vigente, e che una fonte vigente, *id est* l'attuale art. 117 Cost., non possa essere "utilizzata" nella sua probabile formulazione futura.

Tuttavia, entrambe le obiezioni possono essere "parzialmente" superate non solo citando gli anzidetti esempi in cui ciò è, in effetti, avvenuto, ma, anche tenendo presente l'esigenza di pervenire a necessarie riforme sistemiche dell'amministrazione nei tempi più rapidi possibili e, soprattutto, il fatto che i progetti di riforma, ordinario e costituzionale, devono essere considerati non separatamente ma nella loro dimensione organica ed unitaria.

In quest'ottica, non si può negare che l'attesa dell'approvazione della riforma costituzionale onde, successivamente, dar avvio alla riforma normativa ordinaria avrebbe determinato, in effetti, un considerevole allungamento dei tempi necessari alla realizzazione complessiva dell'intervento.

In realtà, se si osserva la questione dal punto di vista della semplificazione e razionalizzazione amministrativa, obiettivi che il Governo sembra aver inteso perseguire nell'ottica di rafforzare in tempi brevi la competitività del settore, emerge la necessità di tendere a ridurre allo stretto necessario il tempo tra il manifestarsi dell'esigenza della riforma e la sua effettiva adozione²³.

Alla luce di ciò, i procedimenti di riforma, costituzionale e ordinario, avrebbero potuto, dunque, essere considerati un plesso unitario che muove in maniera coordinata verso la semplificazione e la riorganizzazione del sistema della portualità e della logistica.

Cosicché, il problema del mancato rispetto della gerarchia delle fonti risulterebbe in parte ridimensionato in quanto la nuova legislazione,

(23) In argomento v. almeno B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011; ID., *La semplificazione per la ripresa economica*, in G. VESPERINI (a cura di), *Che fine ha fatto la semplificazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 45-67; F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo*, in *Nuove autonomie*, 2008; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, Giuffrè, 2005.

quella ordinaria, muoveva in piena sintonia con i paralleli processi di riforma costituzionale.

In termini di semplificazione, il vantaggio si coglie almeno nel risparmio dei tempi di attuazione della riforma, oltretutto, non secondariamente, nella coerenza dei procedimenti di revisione posti in essere.

Infatti, mentre sarebbe stata pienamente legittima, anche se “antieconomica” nel senso anzidetto, l’attesa del percorso di riforma costituzionale per procedere in un secondo momento all’avvio del percorso di riforma ordinario del sistema della portualità e della logistica, risulterebbe un assoluto non senso che Parlamento e Governo avessero avviato un percorso legislativo ordinario parametrando su una ripartizione delle competenze Stato-Regioni, che contemporaneamente quegli stessi organi stavano impegnandosi a riformare profondamente.

Si sarebbe assistito, dunque, ad un caso in cui la stretta osservanza della gerarchia delle fonti e dei principi formali avrebbe determinato un “disvalore” consistente, quantomeno, nel ritardo nell’adozione di riforme considerate necessarie.

Posto che, come abbiamo appena osservato, il maggior coinvolgimento delle Regioni avrebbe senz’altro frenato il contenuto di una riforma tendente proprio alla ri-centralizzazione.

La questione non è stata, invero, sfiorata dalla sentenza 261/2015 in cui la Corte costituzionale, diversamente da quanto successo in altri casi, ha limitato il proprio scrutinio alla realtà normativa esistente censurando, in generale, la mancata approvazione del Piano in sede di Conferenza Stato-Regioni; cioè, come detto, facendo riferimento alla dottrina della “chiamata in sussidiarietà”, che circoscrive entro più angusti limiti l’intervento diretto dello Stato nelle materie di competenza concorrente, e non anche “ricordandosi” che proprio tale competenza fosse in fase di riconduzione tra quelle esclusive statali.

Dunque, guardando al disegno complessivo, ordinario e costituzionale, della riforma del sistema della portualità e della logistica, l’aspetto formale del mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, le pur possibili obiezioni sulla nomina diretta del Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale da parte del Ministro per le infrastrutture, così come su altre norme contenute nel Piano, appaiono, tutto considerato, questioni superabili, soprattutto se riguardate sotto il profilo dell’e-

conomicità procedimentale e della coerenza organica della riforma. È pur vero che, ove la riforma costituzionale non fosse, come è poi avvenuto, giunta a compimento, non si sarebbe potuto non tenere conto del problema di gerarchia delle fonti anzidetto, in quanto le norme così adottate avrebbero potuto essere “sospettate” di incostituzionalità. Abbiamo però fatto cenno al fatto che le vicende successive all’annullamento del Piano non hanno esitato nella rielaborazione del Piano in sede di Conferenza Stato-Regioni, bensì all’espressione di un’intesa “postuma” e senza modifiche delle Regioni sullo stesso.

Infine, trattandosi di materia delegata, il legislatore ordinario conserva comunque la facoltà di prendere atto, in corso d’opera, delle mutate condizioni ed esercitare la delega, e gli indirizzi del Piano, tenendo conto del naufragio del progetto di riforma costituzionale.

In tutti i casi, in termini di semplificazione, anche in casi analoghi che dovessero riproporsi in futuro, il risultato sarebbe quello di accelerare i tempi della riforma attraverso l’anticipazione dell’approvazione di norme di settore coerenti con il nuovo corso delle politiche pubbliche. Nello specifico caso in esame e nell’attesa che la Corte sia chiamata, eventualmente, a pronunciarsi ad esempio sull’art. 8, lett. *f*) della l. 124/2015 o anche sulle altre norme di riforma della portualità, un evidente effetto che si deve per l’intanto registrare è che il testo del Piano non è stato condiviso in sede di Conferenza Stato-Regioni, almeno nelle forme ritenute imprescindibili dalla Corte costituzionale, ma è pur tuttavia pienamente vigente.

5. L’intesa “postuma” come sostanziale aggiramento del percorso condiviso imposto dalla Corte in materia di competenza concorrente e recentemente esplicitato nella sentenza 251/2016

Le vicende che si sono rapidamente succedute nelle more della stesura di questo breve articolo impongono alcune riflessioni conclusive aggiuntive, che non inficiano, peraltro, l’idea che l’esercizio anticipato di una competenza esclusiva dello Stato abbia prodotto considerevoli effetti nonostante la mancata riconduzione della competenza sulla portualità in capo allo Stato.

I fatti salienti che meritano di essere in sequenza ricordati sono sostanzialmente tre.

L'acquisizione dell'intesa delle Regioni sul testo del Piano, l'annullamento parziale da parte della Corte costituzionale della legge 124/2015 proprio sulla questione della violazione del principio di leale collaborazione in carenza di un percorso che porti all'intesa Stato-Regioni sul testo di legge, la bocciatura referendaria del progetto di revisione costituzionale approvato dalle Camere.

Partendo dal fondo, la combinazione di quanto accaduto restituisce un quadro non chiaro rispetto alla legittimità costituzionale delle norme che hanno recentemente interessato la portualità, in quanto la mancata entrata in vigore della riforma costituzionale determina il persistere, in materia, della competenza concorrente Stato-Regioni.

Proprio la sentenza 251/2016 della Corte costituzionale, emanata pochi giorni prima della celebrazione del *referendum* costituzionale, si approfonde, come detto, nel ribadire che nei casi di competenza concorrente il coinvolgimento delle Regioni, anche in ossequio al principio della leale collaborazione, deve essere un coinvolgimento "vero", che derivi da un percorso di costruzione della norma che veda partecipi tanto lo Stato che le Regioni. Un percorso in cui le eventuali posizioni discordanti vengano discusse e mediate in sede di Conferenza «anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.»²⁴. Un percorso che per essere legittimo, a giudizio della Corte, deve ricercare l'intesa tra le parti in sede di Conferenza unificata, poiché è al sistema delle conferenze che la Corte riconduce la possibilità delle Regioni di concorrere con lo Stato a determinare il contenuto di provvedimenti legislativi che investono la propria competenza. Il fatto che la sentenza in parola non si rivolga direttamente al settore della portualità non altera i termini del discorso.

Infatti, l'intesa "postuma" raggiunta sul Piano²⁵, non sembra equiparabile ad un coinvolgimento iniziale e pieno delle Regioni sul suo contenuto, il che conferma come nelle recenti riforme del settore della portualità e della logistica sia, in definitiva, prevalsa la volontà statale nono-

(24) Corte cost., n. 251/2016, punto 3 in diritto.

(25) Presidenza del Consiglio, Rep. Atti n. 59 CSR del 31.3.2016.

stante la materia non sia stata poi effettivamente ricondotta tra le competenze esclusive dello Stato.

Tutto ciò lascia, dunque, presupporre che la questione della portualità potrebbe ritornare sul tavolo della Corte, chiamata a decidere sulla legittimità di provvedimenti posti in essere in violazione di quello che un'ormai consolidata giurisprudenza costituzionale considera come corretto esercizio della competenza concorrente Stato-Regioni.

