



A.N.G.O.P.I.

Associazione Nazionale Gruppi Ormeggiatori e Barcaioli Porti Italiani

SERVIZI TECNICO NAUTICI: TRA COMPETENZE DECENTRATE

TRAPANI, 29 giugno 2012

Centro Congressi

La Tonnara di Bonagia,

Valderice

ATTI

IL CONVEGNO

Ringrazio anzitutto dell'invito, caldo e premuroso, a questo convegno e dell'onore di avermi assegnato una delle relazioni.

Il tema affidatomi è quello della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in ordine alla disciplina ed alle funzioni amministrative sui servizi tecnico-nautici. A tal fine mi pare necessario procedere preliminarmente ad individuare le coordinate costituzionali della ripartizione delle competenze, richiamando quel poco di giurisprudenza costituzionale che si è formata, prima e dopo la modifica del titolo V della II parte della Costituzione, in materia di porti.

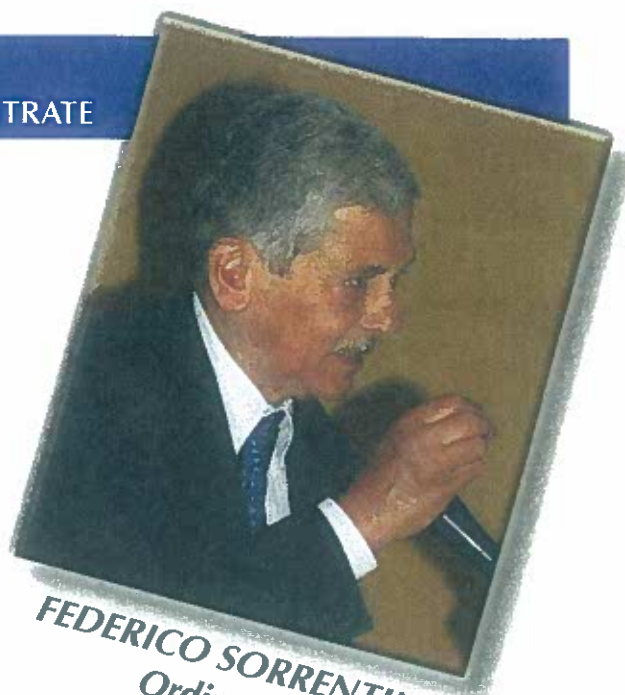
Le coordinate costituzionali del riparto di competenze legislative ed amministrative in materia di porti, si collocano, a mio parere, tra due poli, il primo dei quali è rappresentato dalla previgente disciplina costituzionale, il secondo da quella introdotta con la l.cost. n.3 del 2001, di modifica del titolo V della parte II della Costituzione.

Invero il vecchio art. 117 non diceva granché al riguardo, ma demandava alla potestà legislativa concorrente delle Regioni la materia del turismo e dell'industria alberghiera, insieme con quella relativa a navigazione e porti lacuali, mentre l'art. 118, sempre del vecchio testo, stabiliva il principio del parallelismo, in base al quale le funzioni amministrative seguivano quelle legislative, sì che le Regioni erano titolari delle seconde nelle materie ed entro i limiti in cui spettavano loro le prime.

Peraltro, in occasione del secondo trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, effettuato con il d.p.r. n.616 del 1977, furono con l'art. 59 delegate alle Regioni le competenze amministrative dello Stato relative al litorale marittimo per finalità turistiche (ciò che, ai sensi dell'art 7 del medesimo d.p.r., comportava anche l'attribuzione alle Regioni di una modesta potestà legislativa di attuazione delle leggi statali); si apriva, così, il problema del riparto di competenze in ordine ai porti turistici. Detto articolo riservava però allo Stato le aree di preminente interesse nazionale, che sarebbero state individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto poi il 21 dicembre 1995, dando a sua volta luogo a un rilevante contenzioso costituzionale.

Interviene, poi, la legge n. 84 del 1994, recante il "riordino della legislazione in materia portuale". Essa, per un verso, prevede, all'art. 4, c. 1, quattro categorie di porti e, per altro verso, attribuisce allo Stato il potere di effettuare la classificazione in concreto dei diversi porti con decreti, a seconda dei casi, del Ministro della difesa ovvero di quello dei trasporti e della navigazione (oggi delle infrastrutture). Questa classificazione acquista un notevole rilievo ai fini della distribuzione delle competenze, in quanto i porti nazionali e internazionali rimangono di competenza dello Stato, quelli regionali e interregionali diventeranno, a certe condizioni, di competenza regionale.

Questa classificazione però non è mai intervenuta; c'è, peraltro, nella legge il



FEDERICO SORRENTINO
Ordinario di Diritto
Costituzionale
all'università di Roma
La Sapienza

principio per cui i porti che sono sede di Autorità portuale sono comunque di interesse nazionale o internazionale e rimangono saldamente nelle mani dello Stato. Interviene, ancora, il d.lgs. n. 112 del 1998, che, da una parte, con l'art. 104, c. 1 lett. *f*, mantiene in capo allo Stato il potere di classificazione dei porti, insieme con tutta una serie di funzioni relative ai porti d'interesse nazionale ed internazionale; mentre, dall'altra, all'art. 105, c. 2, lettere *e* ed *l*, assegna ampie competenze alle Regioni in materia di interventi di costruzione, di bonifica, di manutenzione dei porti di rilievo regionale ed interregionale, di rilascio delle concessioni sui 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, con esclusione dei porti finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato, di quelli di rilevanza economica nazionale ed internazionale e delle aree di preminente interesse nazionale individuate con il ricordato d.p.c.m. 21 dicembre 1995.

L'altro polo di questo quadro costituzionale è rappresentato dagli attuali articoli 117 e 118 della Costituzione, come modificati nel 2001.

Il nuovo art. 117 attribuisce invero alla competenza legislativa concorrente delle Regioni la materia dei porti e degli aeroporti civili. Ciò significa che allo Stato compete la definizione dei principi fondamentali e alle Regioni la restante disciplina, cioè, come si suol dire, la normativa di dettaglio. Cambia però anche con l'art. 118 il criterio di distribuzione delle competenze amministrative, che non è più legato al principio del parallelismo, ma a quello più pregnante della sussidiarietà verticale. L'idea è che le funzioni amministrative – indipendentemente da quelle legislative – siano allocate al livello territoriale più prossimo ai cittadini (quello comunale), salvo che, per assicurarne l'esercizio più efficiente, si debba ascendere ai livelli superiori. Il principio di sussidiarietà permetterà, poi, alla Corte, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, di attrarre alla competenza statale le funzioni che attengono a interessi unitari, e che quindi non possono non essere svolte se non attraverso una gestione unitaria ad opera dell'amministrazione statale, con conseguente recupero, in nome del principio di legalità, di una potestà legislativa dello Stato, quando si tratti, appunto, di devolvere alla sua amministrazione tali funzioni.

Si realizza allora una distribuzione delle competenze che, se è apparsa a molti troppo rigida per poter essere gestita nel dialogo tra lo Stato e le Regioni, contiene però una clausola che permette allo Stato di appropriarsi di competenze che potrebbero appartenere alle Regioni o addirittura agli enti locali.

Su questa materia la Corte ha occasione di intervenire più volte, mostrando – secondo la mia chiave di lettura, soggettiva naturalmente – di ritenere ancora valido il riparto di competenze stabilito dal d.lgs. n. 112 del 1998, pur dopo l'entrata in vigore della legge di modifica della Costituzione.

Delle diverse sentenze, che non sto qui a ricordare analiticamente, richiamo ora le più importanti.

La prima, che interessa specificamente la materia portuale è la n. 378 del 2005, in cui la Corte afferma che la nomina dei Presidenti delle Autorità portuali, così come disciplinata dalla legge del 1994, non è di totale competenza del Ministro, ma deve intervenire a seguito di un'intesa con la Regione, concepita come intesa 'forte', che comporta l'accordo con la Regione interessata sulla scelta del soggetto da proporre all'Autorità portuale, anche nei porti di competenza statale (che, come visto, sono quelli sede di Autorità portuale). Quindi, per un verso, questi porti rimangono nella competenza statale; però, per altro verso, le Regioni hanno un significativo ruolo in questo settore.

Poi abbiamo tutta una serie di decisioni, che principiano con le sentenze nn. 89 e 90 del 2006, in cui la Corte svaluta il più volte evocato d.p.c.m. del 21 dicembre 1995, che individuava le aree e i porti attinenti alla difesa militare, in quanto ritenuto in contrasto con il nuovo assetto delle competenze nella parte in cui include i porti turistici, la cui disciplina appartiene alla competenza residuale delle Regioni in base al c. 4 dell'art. 117 cost. Se un porto è turistico, afferma la Corte, questo appartiene alle Regioni, perché già ad esse apparteneva prima, in forza del previgente art. 117, che attribuiva il turismo alla competenza concorrente delle Re-

gioni: oggi ancor più decisamente, perché tale materia, in quanto non enumerata, va ascritta alla loro competenza residuale. Queste sentenze, a cui vanno aggiunte la n. 255 del 2007, la n. 344 del 2007 e la n. 412 del 2008, hanno una chiave di lettura molto particolare, perché danno ragione alle Regioni, ma al tempo stesso sottolineano che il potere di classificazione dei porti resta nelle mani dell'amministrazione centrale, con la conseguenza che anche questi porti turistici, che sono indubbiamente regionali, potrebbero essere recuperati a livello statale, ove venissero classificati come porti di interesse nazionale. Quindi il porto di Viareggio, il porto di Cattolica e il porto di Termoli, che rappresentano le vicende che segnano questa giurisprudenza, se rimangono in questa disciplina sono regionali, ma se lo Stato li volesse classificare come porti d'interesse nazionale, finirebbero per rientrare nella competenza dello Stato.

Due altre decisioni sono molto importanti per la ricostruzione della disciplina. La prima è la sentenza n. 314 del 2010, che aveva ad oggetto una legge toscana in materia di organizzazione portuale, che la Corte la dichiara parzialmente incostituzionale, affermando che è principio fondamentale, discendente dall'art. 5 della legge n. 84 del 1994, il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici sul piano regolatore portuale, anche nei porti di interesse regionale, attribuiti alla competenza delle Regioni. Essa afferma perentoriamente, recuperando l'ordine di idee precedentemente esposto, che in materia portuale "residuano allo Stato solo le funzioni concernenti i porti internazionali e nazionali, mentre risultano attribuite alla Regione tutte le funzioni concernenti i porti regionali, con esclusione della subordinazione dell'esercizio di tali attività al parere del Consiglio superiore". Con questa decisione. Quindi, la Corte già individua nella legge n. 84 del 1994 principi fondamentali che debbono orientare, l'esercizio della funzione legislativa delle Regioni.

È ancora importante la sentenza n. 79 del 2011, che credo sia l'ultima sentenza della Corte in ordine di tempo concernente questa materia. Essa riguarda il d.l. n. 40 del 2010, istitutivo del fondo per le infrastrutture portuali, destinato a finanziare opere infrastrutturali nei porti di rilievo nazionale. Per la ripartizione del fondo si prevedeva il parere del CIPE, ma nessuna partecipazione delle Regioni neanche attraverso la Conferenza Stato-Regioni per quanto riguarda la distribuzione di queste risorse. Questi interventi, dice la Corte, rientrano nella materia porti e aeroporti civili, di cui all'art. 117 della Costituzione, aggiungendo che, "poiché si tratta di porti a rilevanza nazionale si deve ritenere che la materia sia attratta in sussidiarietà allo Stato".

Richiamo qui quel concetto che avevo esposto prima: sebbene la materia sia regionale o possa essere addirittura locale dal punto di vista della gestione amministrativa, la classificazione dei porti come porti nazionali è, però, manifestazione del potere dello Stato di attrarre tale classificazione alla propria competenza amministrativa. Richiamando i suoi precedenti, la Corte afferma che fondi a destinazione vincolata sono ammissibili anche in materia di competenza regionale, residuale (IV comma) o concorrente (III comma, com'è nel nostro caso), laddove il titolo di competenza statale può consistere nel fatto che il fondo incide su materia attratta in sussidiarietà, ma occorre l'intesa con la Conferenza unificata per quanto riguarda la definizione di questi fondi, e con le Regioni interessate per gli interventi specifici sui singoli porti.

Quest'ultima sentenza finisce col valorizzare, in base all'art. 118 cost., il potere dello Stato di classificazione dei porti, con il risultato di attrarre in sussidiarietà con le funzioni amministrative la relativa disciplina legislativa relativamente ad ogni aspetto dell'organizzazione portuale. Salvo naturalmente il principio di leale collaborazione, che impone la partecipazione o in via generale della Conferenza Stato-Regioni, o della Regione interessata quando si tratti di dare attuazione a questi interventi.

Dei servizi tecnico-nautici parla specificamente l'art. 14, c.1 *bis* della legge n. 84 del 1994, introdotto dal d.l. n. 535 del 1996, convertito nella l. n. 647 del 1996, definendoli come servizi di interesse generale atti a garantire, nei porti dove sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo.

Per il pilotaggio l'obbligatorietà è stabilita con decreto ministeriale; per gli altri servizi è l'autorità marittima che può disporre l'obbligatorietà, a seconda dei porti.

Quanto alle tariffe, i criteri per la loro definizione sono stabiliti dal Ministro, sulla base di istruttoria congiunta del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto e rappresentanze unitarie delle Autorità portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale. Nei porti sede di Autorità portuale la disciplina e l'organizzazione dei servizi è di competenza dell'Autorità marittima, di intesa con l'Autorità portuale, in difetto di questa intesa, del Ministro.

Tutta questa disciplina, merita di essere sottolineato, è anteriore alla riforma del Titolo V e, conseguentemente, deve essere coordinata con le sopraggiunte norme costituzionali.

A tal proposito debbo ribadire che la ripartizione di competenza tra lo Stato e le regioni, definita, come già detto, dagli artt. 104 e 105 del d.lgs. n. 112 del 1998, e la stessa distinzione tra i porti di rilevanza internazionale e nazionale e quelli di rilevanza regionale rimane in piedi, pur dopo la modifica costituzionale.

In particolare, come già detto, i porti sede di Autorità portuale, in quanto qualificati come porti di rilievo internazionale o nazionale, restano fundamentalmente attribuiti allo Stato, pur se un qualche ruolo è riconosciuto alle Regioni nella nomina dei presidenti delle predette Autorità (v. sopra). Ne discende, allora che, in tali porti, le competenze in ordine ai servizi tecnico-nautici rimangono, pur dopo la riforma costituzionale del 2001, definite in base alle predette norme della legge n. 84 (cfr. in part. art. 14, comma 1 *ter*), mentre, come dirò più avanti, nella misura in cui tali servizi ineriscano alle funzioni di polizia e sicurezza, anche nei porti di rilievo regionale dovrebbe riprodursi il medesimo assetto delle competenze.

Quanto al tema più specifico delle leggi regionali in materia, è stata precedentemente ricordata la legge n. 12 del 2012 del Friuli-Venezia Giulia, emanata sulla base delle norme di attuazione dello Statuto speciale di cui al d.lgs. n. 111 del 2004.

Per vero, nello Statuto del Friuli non è prevista la specifica materia dei porti, come nel terzo comma dell'art. 117 cost., ma una potestà legislativa esclusiva della Regione in materia di viabilità e lavori pubblici di interesse regionale e locale. La norma di attuazione, però, sulla base di quanto previsto dalla novella del 2001 per le Regioni a statuto ordinario (cfr. art. 10 l.cost. n. 3 del 2001) applica anche al Friuli-Venezia Giulia le disposizioni di riforma dell'art. 117, riconoscendo ad essa le medesime competenze in ordine ai porti. Pertanto il d.lgs. n. 111 del 2004, che pure si intesta come attuazione dell'art. 4 n. 9 dello Statuto, in realtà si preoccupa di dare anche alla Regione Friuli Venezia Giulia nuove competenze in materia di porti, riservando allo Stato le funzioni che riguardano la sicurezza e le funzioni di interesse generale.

In particolare l'art. 11 lett. *aa* di questo decreto, rimette allo Stato la fissazione dei principi fondamentali per la classificazione dei porti, e, nei porti di rilievo nazionale e internazionale, previa intesa con la Regione, per la pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali; viene altresì riservata allo Stato la disciplina e sicurezza della navigazione marittima, la bonifica delle vie di navigazione e dei canali marittimi e la costituzione e gestione del sistema del traffico marittimo VTS (lett. *bb*, *dd*, *ee*).

Tutto ciò in perfetta corrispondenza con quanto previsto per le regioni ordinarie dal ricordato d.lgs. n. 112 del 1998 (cfr. in part. l'art. 104, c. 1, lett. *s*, *t*, *v*, *z*, *aa*).

A questa disciplina poi succede un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il n. 50 del 2009, che identifica il porto di Monfalcone come la sede di un porto di rilievo nazionale, quindi di competenza statale, nel quale però la Regione può intervenire per le concessioni delle aree demaniali marittime, sostituendo, quindi, per questa parte, il più volte evocato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995.

La legge friulana ora ricordata, all'art. 11, prevede le autorizzazioni per le operazioni e per i servizi portuali ad opera del competente servizio regionale con verifica anche dell'idoneità tecnica e professionale dei gestori dei servizi; prevede

inoltre, all'art. 12, le concessioni di aree demaniali ad opera dell'amministrazione regionale, ma non tratta specificamente del tema che qui interessa, cioè dei servizi tecnico-nautici.

È pure intervenuta in questa materia la l.r. della Toscana del 28 maggio 2012, n.23, mentre il Consiglio regionale dell'Abruzzo sta per approvare una simile proposta di legge regionale. Entrambi questi testi legislativi, sul modello della legge n. 84 del 1994, istituiscono Autorità portuali regionali, alle quali attribuiscono funzioni di polizia e di sicurezza, facendo però salve le competenze delle Autorità marittime e delle Autorità portuali stabilite dalla legge n. 84 del 1994. Il che vuol dire che la disciplina dei servizi tecnico-nautici, così come sviluppata dalla legislazione statale, non risulta intaccata da tali testi legislativi, i quali, del resto, si collocano a valle del d.lgs. n. 118, espressamente richiamato nel preambolo della legge toscana.

Vengo ora ai rilievi conclusivi. La disciplina dei porti, pur essendo questa materia di competenza concorrente, sembra, a me, saldamente ancorata alla legge n. 84 del 1994. Le stesse leggi regionali precedentemente ricordate vi fanno specifico riferimento. Esse sembrano invero risentire di tale ancoraggio e considerare la legge statale, la n. 84 come espressione di principi fondamentali vincolanti la successiva attività legislativa delle Regioni. Pur mancando allo stato un provvedimento generale di classificazione, è evidente ed è pacifico che porti nazionali e internazionali sono sicuramente quelli sede di Autorità portuali, ed essi rimangono per questa ragione allo Stato, mentre per i porti turistici opera la competenza residuale delle Regioni come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale nelle sentenze che ho avuto modo di ricordare.

In questo quadro mi pare di poter dire che, fatti salvi alcuni dettagli di queste leggi, che si riferiscono a porti regionali, e parzialmente, per quella friulana, a quello di Monfalcone, la disciplina dei servizi tecnico-nautici, quali l'ormeggio e gli altri, è nei porti nazionali e internazionali di sicura competenza delle Autorità nazionali e che ad analoga conclusione si dovrebbe giungere, anche se le leggi regionali sul punto non sono chiarissime, per i porti minori rientranti nella competenza regionale.

Considerato, infatti, che i servizi di cui stiamo ragionando attengono a esigenze di sicurezza, e che le esigenze di sicurezza pacificamente appartengono allo Stato, essi appaiono per questa ragione attratti in sussidiarietà dalla legge n. 84 del 1994. Il potere di classificazione, che rimane in mano allo Stato, vale, infatti, secondo la Corte, come attrazione in sussidiarietà ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, con conseguenti effetti sulla distribuzione della potestà legislativa e di quella amministrativa. In altre parole la classificazione di un porto come porto nazionale lo sottrae per questa ragione alla competenza legislativa ed amministrativa delle Regioni. Conseguentemente il suo esercizio, come a più riprese sottolineato dalla Corte, può attrarre allo Stato tutte o quasi tutte le funzioni amministrative in materia portuale nei porti classificati come statali.

Ma anche relativamente ai porti regionali non può escludersi un'attrazione alla competenza statale dei servizi tecnico-nautici, per la rilevanza che essi assumono per la sicurezza della navigazione e dell'approdo nei porti, in nome di esigenze unitarie e di sicurezza.

Resta fermo comunque il potere del Governo di sostituirsi alle Regioni e agli enti locali in base all'art. 120 della Costituzione, che prevede tale potere, non solo nel caso di mancato rispetto di norme internazionali e comunitarie e di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ma anche quando lo richiedano l'unità giuridica ed economica del Paese, potere, questo che è stato poi specificato e disciplinato dall'art. 8 della l. n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia). Questo potrebbe valere per i servizi tecnico-nautici, e soprattutto per la loro obbligatorietà, che si è visto essere differenziata a seconda dei servizi e dei porti. La relativa organizzazione, ove esigenze del genere si manifestassero nei porti minori, che sono di competenza regionale, e ove le autorità locali non manifestassero la necessaria sensibilità a queste esigenze, potrebbe alla stregua di questa normativa essere oggetto del potere sostitutivo in parola.

Mi rendo conto che il panorama complessivo è tutt'altro che definito, per l'inter-

ferenza e la successione nel tempo di molteplici discipline. Ma penso che il criterio della sicurezza, che dovrebbe ispirare la disciplina di questi servizi, debba, in caso di incertezza, far prevalere la competenza statale su quella locale. Vi ringrazio dell'attenzione. ☺