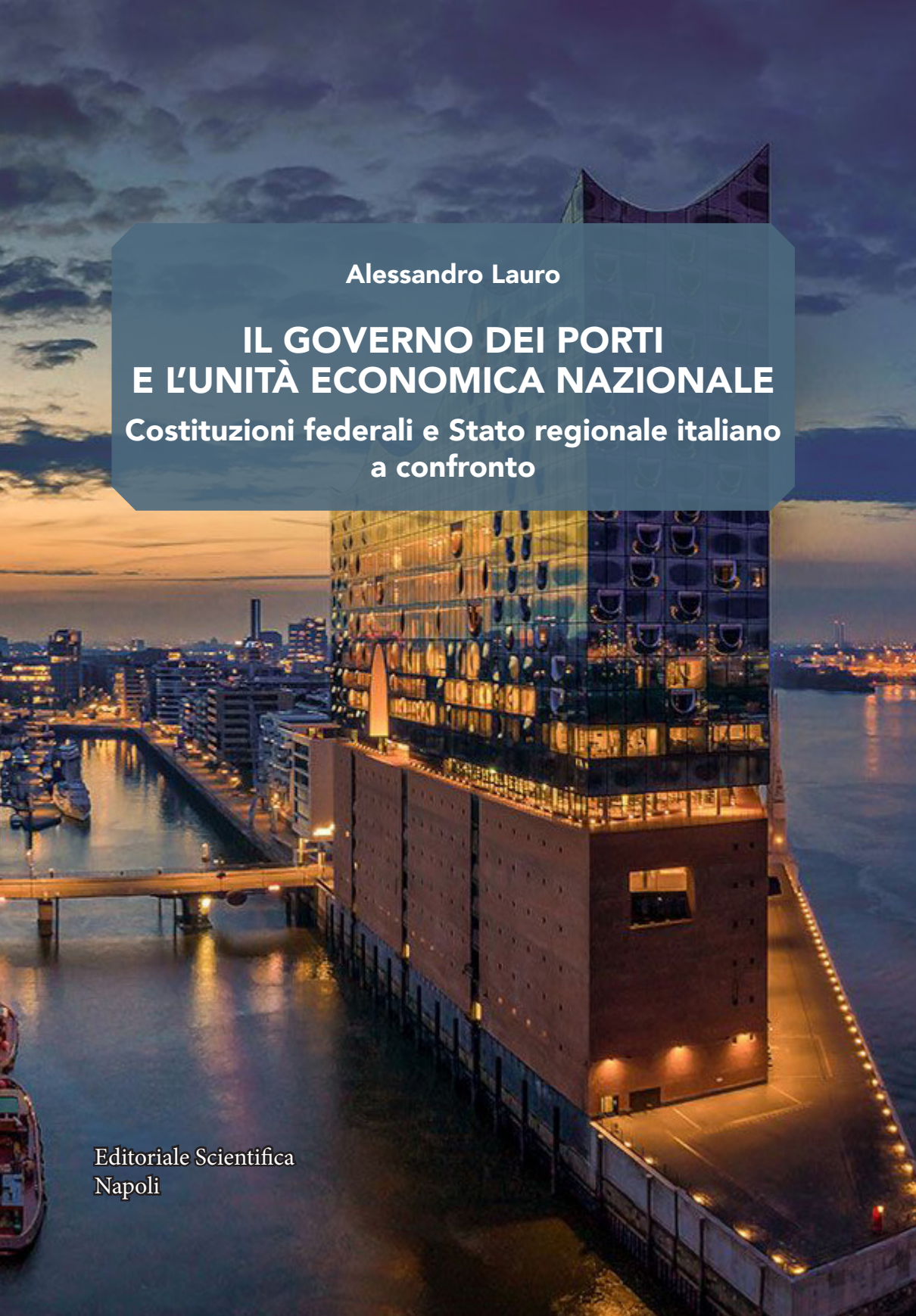

Alessandro Lauro

IL GOVERNO DEI PORTI E L'UNITÀ ECONOMICA NAZIONALE

Costituzioni federali e Stato regionale italiano a confronto

Editoriale Scientifica
Napoli

Ricerche giuridiche

nuovissima serie

Ricerche giuridiche
Collana diretta da
A. Celotto, F. Liguori, L. Zoppoli

Comitato Scientifico
D. Amoroso, I. Caracciolo, M. Delfino, L. Fernandez Del Moral Dominguez
M. Di Francesco Torregrossa, M. D'Onghia
F. Galgano, L. Gatt, A. Guardiano, M. Iovane, V. Luciani
R. Mastroianni, G. Montedoro, M. Orlandi, A. Papa
A. Patroni Griffi, S. Prisco, R. Spagnuolo Vigorita, A. Zito

Alessandro Lauro

IL GOVERNO DEI PORTI E L'UNITÀ ECONOMICA NAZIONALE

Costituzioni federali e Stato regionale italiano a confronto

Editoriale Scientifica

Questo volume è stato soggetto a referaggio.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.it info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0466-6

INDICE

Premessa 15

Introduzione
La dimensione storica e giuspubblicistica dei porti e del loro governo

1. Nati nella geografia, plasmati dalla storia: i porti come oggetti rilevanti per il diritto pubblico 17
2. I porti come *res publicae* 20
3. La rilevanza del fenomeno portuale nella storia del costituzionalismo 21
4. La prospettiva strategica e gli studi economici sul governo dei porti 25
5. I porti, l'economia blu e le "anime della Costituzione": prolegomeni all'analisi successiva 27
6. L'unità economica della Nazione attraverso il governo dei porti: una chiave di lettura 30
7. Le prerogative pubblicistiche in materia portuale e gli ordinamenti costituzionali 35
8. Alcuni tratti di fondo per identificare lo Stato federale. Porti e federalismo. 38

Parte I – Il governo dei porti negli Stati federali di lunga tradizione (Stati Uniti e Germania)

Capitolo I
I porti nel federalismo statunitense
Sez. I – La Costituzione federale

1. La base mercantilistica della Costituzione americana nel commercio via mare 45
2. La "*No Preference for Ports clause*" ed i porti nella trama costituzionale americana 53
3. *Gibbons v. Ogden, Passenger cases* e *Cooley v. Board of Wardens*: il consolidamento dell'Unione attraverso i porti e la navigazione 56
4. Lettera morta: la giurisprudenza sulla clausola di non preferenza 61

4.1. La ferita fatale: l'ostruzione alla navigazione in *Pennsylvania v. Wheeling Bridge Company* (1855) e le decisioni successive 63
4.2. Il colpo decisivo: *Munn v. Illinois* 67
4.3. *No Preference clause* e quarantena sanitaria: *Morgan Steamship v. Louisiana* 68
4.4. *Johnson v. Chicago* (1886): responsabilità civile degli armatori e clausola di non discriminazione 69
4.5. Il XX secolo 70
4.6. La *No preference clause* e le teorie dell'interpretazione costituzionale 71
5. La clausola costituzionale sui diritti di tonnellaggio (art. I, sez. 10, cl. 3) 73
5.1. *Where is the consent?* 76
6. Alcune considerazioni di sintesi sugli equilibri costituzionali in materia portuale 77

Sez. II – L'amministrazione dei porti negli Stati e le competenze federali residue

1. Premessa: cosa resta agli Stati 80
2. I porti nelle Costituzioni degli Stati 82
2.1. Un quadro di sintesi 106
3. Oltre le Costituzioni: la *public trust doctrine* nel *common law* 109
4. Le autorità portuali negli Stati americani: una ricognizione per modelli 112
4.1. Linee di decisione pubblica sull'amministrazione dei porti 112
4.2. *Special-purpose governments (SPG)*: amministrazioni portuali democratiche 114
4.3. Autorità indipendenti 121
4.4. Dipartimenti esecutivi e agenzie governative 126
4.5. Segue: il particolare caso del *compact* fra New York e New Jersey e la supervisione federale 132
5. Vicine al cuore del potere: *Port Authorities* e *sovereign immunity* 137
6. Il coordinamento federale dei porti attraverso le Amministrazioni sorte sulla base della *Commerce clause* 142
7. Segue: la protezione dell'ambiente come volto emergente della *Commerce clause* 147
Conclusioni del capitolo: porti, sovranità condivisa e unità economica 149

Capitolo II
I porti nella Repubblica Federale di Germania
Sez. I – Tradizione anseatica e federalismo nell'evoluzione costituzionale tedesca

1. Introduzione 153

2. Cenni all'evoluzione storica: dalla Lega Anseatica al Secondo Impero 154
3. L'unificazione economica tramite i porti e la navigazione nella Costituzione del Secondo *Reich* 158
4. La pesante eredità del Trattato di Versailles sulla Costituzione di Weimar. L'apparizione dello "Stato sociale" 162
5. La Costituzione di Bonn (*Grundgesetz*) e l'attuale riparto delle competenze marittime, nautiche e portuali 169
5.1. Quadro generale delle competenze legislative in Germania 169
5.2. Le competenze elencate e deducibili in materia nautica 171
5.3. La collocazione dei porti: il diritto dei beni pubblici regionali 175
6. L'eguaglianza finanziaria fra i *Länder* e la posizione dei porti anseatici nelle sentenze del *Bundesverfassungsgericht* 178
7. Segue: il finanziamento federale tramite l'art. 104 a GG *ante* 2006 184
8. Le possibili forme di sostegno federale ai porti tramite i vari strumenti della GG 185
9. La *Nationale Hafenstrategie* come prova del federalismo cooperativo 186
10. Conclusioni della sezione: differenze formali e analogie sostanziali con gli Stati Uniti 190

Sez. II – I porti e il diritto costituzionale degli *Hafenländer* di Amburgo e Brema

1. Gli interessi del commercio e della navigazione nelle Costituzioni anseatiche del XIX secolo 192
1.1. "Commercio e industria" (*Handel und Gewerbe*) come fondamenti dello Stato bremense nella Costituzione del 1848-49 193
1.2. La resistenza alla costituzionalizzazione nello Stato di Amburgo e le Costituzione del 1860 e 1879 195
2. Le Costituzioni d'epoca weimariana 197
3. L'assetto attuale di Amburgo: il Preambolo della Costituzione e l'art. 2 sul territorio statale 200
4. La declinazione della missione costituzionale di Amburgo come città-porto: la *Hefenentwicklungsgesetz.* Il dibattito sulla privatizzazione della *Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA)*: rinvio 204
5. Segue: la *Hamburg Port Authority-Gesetz* 207
6. Il tentato referendum propositivo sul divieto di transito delle armi nel porto di Amburgo 210
7. Segue: democrazia diretta *versus* democrazia rappresentativa a difesa della proprietà pubblica 211
8. La caratura sociale della Costituzione di Brema 214
9. La missione continua: l'economia marittima di Brema nel quadro dell'economia unitaria 216
10. La proprietà pubblica e i limiti costituzionali alla privatizzazione 217
11. L'amministrazione dei porti di Brema 221

12. A mo' di conclusione: la vocazione imprenditoriale del modello anseatico e la sua congiunzione con lo Stato sociale 223

Parte II – Il governo dei porti nello Stato regionale italiano

Capitolo III
Costituzione italiana e sistema portuale

Introduzione
Sez. I – Porti e Costituzione: un inquadramento storico 227

1. La situazione istituzionale dei porti italiani prima della Costituzione 230
2. I porti e la navigazione nei dibattiti dell'Assemblea costituente 233
3. Gli Statuti speciali 239
4. L'avvio delle Regioni ordinarie e la devoluzione delle funzioni amministrative; la frammentata inclusione delle regioni negli enti portuali 241
4.1. Il trasferimento delle funzioni amministrative e l'allargamento alla navigazione interna 242
4.2. Gli enti portuali costituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione e la rappresentanza delle Regioni 245
4.3. La giurisprudenza costituzionale in materia di navigazione interna anteriore alla riforma del Titolo V 249
5. L'integrazione europea: la sentenza della Corte di giustizia europea sul porto di Genova 250
6. La legge 84/1994 ed i suoi originali equilibri fra Stato, regioni ed enti locali 253
7. La riforma del Titolo V 258
7.1. I trasferimenti *in limine reformae.* Le sentenze della Corte sui conflitti sollevati dalla regione Liguria 258
7.2. I limitati dibattiti sulla riforma 260
7.3. Conferme *a posteriori*: le norme di attuazione dello Statuto speciale friulano e il c.d. "federalismo demaniale" 262
8. Un quadro riassuntivo 263

Sez. II – I porti nello Stato regionale italiano, oggi

1. Una sintesi costituzionale imperfetta e problematica 265
1.1. Che ne è della *navigazione*? 265
1.2. *Porti*: ovvero? Formule infelici e spunti dall'ordinamento spagnolo 267
2. Forme giustificative della preminenza statale e della denaturazione della concorrenza legislativa 272

2.1. La chiamata in sussidiarietà ed il mai sopito interesse nazionale 273
2.2. Tradizione legislativa e "consuetudine istituzionale": *excursus* e applicazione nel caso portuale 278
2.3. Antico dominio e attributi della sovranità statuale 280
2.4. La natura delle Autorità portuali come enti statali 282
2.5. La Costituzione economica: rinvio 283
3. La traiettoria paradossale: il graduale svuotamento del coinvolgimento delle regioni e degli enti locali dopo la costituzionalizzazione 283
4. Espansione geografica ed espansione giuridica della materia portuale 287
5. La competenza regionale effettiva 290
5.1. L'amministrazione dei porti turistici 290
5.2. La creazione di autorità portuali regionali 292
6. I residui della compartecipazione regionale alla politica portuale nazionale 294
6.1. La nomina dei presidenti e la partecipazione al Comitato di gestione delle AdSP 294
6.2. Piani e strategie nazionali. La dimenticanza regionale sul Piano del Mare 297
6.3. La classificazione dei porti e l'inserimento nelle AdSP: la procedura insabbiata 298
7. Quel che resta del regionalismo differenziato 304
8. Una prima sintesi 307

SEZ. III – IL FONDAMENTO DEL GOVERNO STATALE DEI PORTI NELLA COSTITUZIONE ECONOMICA

1. Il porto nel paradigma della Costituzione economica 309
2. Il porto come bene economico ex art. 42 Cost. 312
3. Il porto come oggetto di un monopolio statale e luogo di plurimi monopoli legali ex art. 43 Cost. 320
4. Attività economica pubblica e politica portuale 324
4.1. I porti nella pianificazione economica 328
4.2. L'indirizzo e il coordinamento (cioè la *governance*). L'ipotesi di un'Agenzia nazionale sotto l'autorità del Presidente del Consiglio 334
5. Rincalzi alla Costituzione economica: fini sociali ed ambientali nella politica portuale 337
5.1. La tutela dell'ambiente come nuova propulsione della regolazione e dell'attività economica pubblica. Limiti emergenti alle privatizzazioni del demanio marittimo 338
5.2. Fini sociali, sviluppo e coesione territoriale nell'unità economica della Repubblica 340
6. L'emersione di un principio costituzionale sulla valorizzazione economica pubblica dei porti 343
7. (Non) ce lo chiede (più) l'Europa: lo Stato che ritorna 346

Sez. IV – Per concludere: prospettive minime di riforma volte a riconciliare "*Costituzione territoriale*" e "*Costituzione economica*"

1. Economia nazionale, interessi territoriali e rischi di autoreferenzialità amministrativa 352
2. Riallacciare i porti ai territori: ipotesi e modelli per una "*accountability* territoriale" 354
3. Prima operazione: diversificare le autorità portuali sul modello francese 354
4. Seconda operazione: approntare una regia nazionale del tipo spagnolo 357
5. Terza operazione: includere gli enti territoriali minori 358
5.1. L'inclusione debole: il *Grand port maritime* francese 359
5.2. L'inclusione intermedia: il modello dell'Ente Parco e la "Comunità del porto" 361
5.3. L'inclusione forte: il modello del *Port autonome* e l'*Autoridad portuaria* spagnola 363
6. La forma dell'Ente porto: *riforma* al passato? 367
7. Alla ricerca del "giusto" principio di separazione: politica nazionale e amministrazione locale dei porti 369

Bibliografia essenziale 373

«*Glücklich der Mann, der den Hafen erreicht hat,*
Und hinter sich ließ das Meer und die Stürme,
Und jetzo warm und ruhig sitzt
Im guten Rathskeller zu Bremen.
[...]
Alles erblick ich im Glas,
Alte und neue Völkergeschichte,
Türken und Griechen, Hegel und Gans,
Zitronenwälder und Wachtparaden,
Berlin und Schilda und Tunis und Hamburg».

Felice l'uomo che ha raggiunto il porto
e lascia dietro di sé il mare e le tempeste
e ora siede al caldo e al silenzio
nel buon Rathskeller di Brema.

Vedo tutto nel vetro
la storia delle Nazioni, antica e moderna
Turchi e Greci, Hegel e Gans,
limonaie e parate di guardie
Berlino e Schilda e Tunisi e Amburgo.

(H. HEINE, *Im Hafen*, da *Buch der Lieder*)

Libertatem quam peperere maiores
digne studeat servare posteritas.

I posteri si curino di preservare degnamente
la libertà che i loro antenati generarono.

(Motto della Libera città anseatica di Amburgo)

A chi salpa e a chi è approdato;
a chi ancora naviga in acque agitate,
senza sapere dove lo porteranno le correnti;
a chi, con speranza, attende in terraferma.

Mit Zärtlichkeit

Premessa

Ci sono ricerche che, per la natura eccentrica del loro oggetto rispetto agli interessi comuni, necessitano di «tediosi preamboli»[1] che provino a spiegare la loro origine e, malgrado tutto, a suscitare interesse nel pubblico specializzato.

Questa è una di quelle ricerche e la sua origine affonda in una circostanza didattica (più che altro subita): subito dopo aver preso servizio come ricercatore, il mio Dipartimento di afferenza ha voluto assegnarmi l'insegnamento di *Comparative Port Regulation*, un corso opzionale nato da una convenzione – un poco tormentata – fra l'Università Ca' Foscari di Venezia e l'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale.

Sono stato catapultato in un mondo che mi era praticamente sconosciuto e che ho cercato di leggere e decifrare secondo le categorie che, bene o male, mi appartengono, vale a dire quelle del diritto pubblico.

Questo libro ha avuto il sapore della ricerca vera, "di base". Sono partito da una *tabula rasa* ed è stato un viaggio intellettuale affascinante, che mi ha aperto molte prospettive, più ampie dei confini dei porti e che mi suggeriscono di continuo nuove piste di ricerca.

È stato anche un viaggio fisico: ho potuto difatti trascorrere un periodo di ricerca presso l'*Institut für Seerecht und Seehandelsrecht*, costituito presso l'Università di Amburgo, accolto dal suo direttore, il professor Alexander Proelß. Un pubblicista a tutto tondo, di formazione internazionalistica, ma con cui non ci sono state difficoltà di dialogo, dato anche il suo passato di assistente di studio presso il *Bundesverfassungsgericht*. Durante questo soggiorno ho potuto pure confrontarmi con la *Hamburg Port Authority*, nella persona del Dr. Kai-Dieter Classen che, oltre ad essere un alto funzionario dell'Autorità, tiene un insegnamento di *Maritimes Wirtschaftsrecht* presso l'Università di Amburgo.

A loro va il mio più sentito ringraziamento, per l'inusuale cortesia con cui mi hanno trattato.

[1] M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983, p. 1.

Il porto è una metafora, forse abusata, di tante situazioni della vita: è la calma ed il rifugio dopo la tempesta, come nell'ironica poesia di Heine che impreziosisce l'apertura di queste pagine; è il caos, rumoroso e vivido, in cui ci si imbatte giunti in un luogo che non ci appartiene; è il crogiolo di viaggiatori, giunti da mondi diversi, che si ritrovano assieme, senza volerlo, ma accettandolo; è l'emozionante punto di partenza di molte avventure che accompagnano il nostro immaginario.

Nel mio caso è stato tutto questo ed un po' anche una fonte di stress aggiuntivo. Ma sono approdato ed è già una grande soddisfazione.

Un ringraziamento a chi mi ha accompagnato in questo viaggio e ha sorriso di questa mia ventura. Speciale e affettuosa gratitudine va alle amiche e colleghe Giulia e Alessandra, che generosamente mi hanno aiutato nella rilettura.

Devo un grazie particolare agli studenti del corso di *Comparative Port Regulation* che, come me e con me, si sono lasciati incuriosire da questo mondo così complesso e affascinante.

Sfortunatamente per il lettore, il tedioso preambolo deve continuare in una introduzione che provi a spiegare, da un punto di vista maggiormente accademico e scientifico, il senso di questa ricerca, con la speranza che queste pagine, magari un po' eccentriche, possano comunque offrire qualche spunto di interesse.

Introduzione

LA DIMENSIONE STORICA E GIUSPUBBLICISTICA DEI PORTI E DEL LORO GOVERNO

SOMMARIO: 1. Nati nella geografia, plasmati dalla storia: i porti come oggetti rilevanti per il diritto pubblico. – 2. I porti come *res publicae*. – 3. La rilevanza del fenomeno portuale nella storia del costituzionalismo. – 4. La prospettiva strategica e gli studi economici sul governo dei porti. – 5. I porti, l'economia blu e le "anime della Costituzione": prolegomeni all'analisi successiva. – 6. L'unità economica della Nazione attraverso il governo dei porti: una chiave di lettura. – 7. Le prerogative pubblicistiche in materia portuale e gli ordinamenti costituzionali – 8. Alcuni tratti di fondo per identificare lo Stato federale. Porti e federalismo.

1. *Nati nella geografia, plasmati dalla storia: i porti come oggetti rilevanti per il diritto pubblico*

«*HARBOR, n. A place where ships taking shelter from storms are exposed to the fury of the customs*»[1]. Così l'aforista americano Ambrose Pierce definì il porto nel suo *The Devil's Dictionary*[2]. Malgrado il tono satirico, la definizione coglie un aspetto fondamentale della sfaccettata natura dei porti: da un lato luoghi geografici, dall'alba dei tempi snodi di attività umane fra la terra ed il mare. Dall'altro, punti di inizio della sovranità degli Stati, che da lì torna ad espandersi pienamente, in contrasto con la libertà del mare[3], principio fondamentale dello *ius gentium* da

[1] «Porto: un luogo dove le navi che trovano riparo dalle tempeste sono esposte alle furie delle dogane» (tr. Nostra).

[2] A. PIERCE, *The Devil Dictionary*, Bird, Londra, 1911, *ad vocem*.

[3] Come scrisse C. SCHMITT, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Reclam, Leipzig, 1942, tr. it. *Terra e mare. Una considerazione sulla storia del Mondo*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 39 ss. «la separazione di terra e mare ed il contrasto tra i due elementi erano divenuti la legge fondamentale del pianeta». Sull'origine del "mare territoriale" (e dunque la retrocessione di questa separatezza) v. L. BENVENUTI, *La frontiera marina*, CEDAM, Padova, 1986, p. 7 ss.

tempi immemori[4]. Non meri luoghi geografici, i porti sono anche "luoghi giuridici" e come tali il bisogno di amministrarli e governarli è cambiato seguendo le evoluzioni ed i mutamenti della sovranità statuale, adattandosi alle forme di esercizio della sovranità sul territorio e alla modifica degli scopi perseguiti dai pubblici poteri nel corso della storia.

Proprio per questa ragione il governo dei porti è, da molto tempo, oggetto rilevante dei diritto e, in particolare del diritto pubblico, poiché si riconnette all'esercizio pieno della sovranità e, al contempo, alla necessità di modulare tale sovranità rispetto ad una terra di confine fra il diritto domestico ed il diritto internazionale, fra il diritto nazionale ed i diritti stranieri rappresentanti dai vascelli approdanti.

La storia politica e costituzionale non è la sola rilevante per verificare l'evoluzione del governo portuale. Altrettanto, se non più rilevante, è la storia dei traffici commerciali, che ha influenzato e ancora oggi influenza enormemente il modo in cui sono concepiti i porti e le riflessioni su come dovrebbero essere amministrati.

Tale aspetto, lungi dall'impoverire la prospettiva giuspubblicistica, la corrobora e la conferma, proprio perché i porti non sono solo luoghi di esercizio della sovranità sul territorio[5], ma anche aree di esternazione

[4] *Ivi*, p. 10. Di fondamentale riferimento resta l'opera di U. Grozio, *Mare liberum*, Lodewijk Elzevir, Lovanio, 1609, che poi confluirà nel *De Jure praedae Commentarius*. Sull'ordinamento del mare libero (e sulla connotazione economica di questo) v. A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 147 ss.

[5] È noto che il rapporto fra Stato, territorio e sovranità fu particolarmente caro alla giuspubblicistica tedesca. Ad una prima teoria "proprietaria" del territorio statale (P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, vol. 1, Laupp, Tubinga, 1876, p. 133 ss.) ne seguì una seconda normativistica, volta ad individuare il territorio come spazio di applicazione di un ordinamento giuridico (H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin, 1925, p. 137 ss). A questa si aggiunse poi la teoria del territorio come fattore identitario e culturale, in particolare negli scritti di R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlino, 1928, p. 53 ss. e H. Heller, *Staatslehre*, Sijthoff, Leiden, 1934, p. 139 ss Questa stessa visione apparterrà poi anche da C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker & Humblot, Berlino, 1950. Quanto alla dottrina italiana del primo Novecento, S. Romano, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1902, p. 114 ss. vede nel territorio l'essenza materiale dello Stato. D. Donati, *Stato e territorio*, Athenaeum, Roma, 1924, p. 59 ss. segue la teoria proprietaria, ma distinguendo il potere esercitato sugli individui dal dominio esercitato sul territorio. T. Perassi, *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1912, p. 151 ss. esplicita il collegamento fra il territorio ed il popolo, identificando il primo come ambito spaziale dell'azione politica del secondo. Nella dottrina italiana più recente v. M. Manetti, voce *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXXV, Treccani, Roma, 1994, p. 1 ss.; M. Esposito, *I beni pubblic*i, Giappichelli, Torino, 2008 e

della sovranità (o del suo ritiro) sulle dinamiche economiche. Essi sono dunque punti specialissimi di osservazione delle interazioni fra lo Stato e il mercato, fra il potere dell'uno e la libertà dell'altro. Luoghi di incontro fra la terra e il mare, essi sono i punti in cui, da invisibili, si materializzano la *sovranità territoriale* e quella *economica*[6] dello Stato.

Viene spesso detto che, proprio per la loro multiforme essenza, il diritto dei porti è di per sé un diritto "speciale", spesso eccezionale rispetto alle regole generali dell'ordinamento[7]. Questa eccentricità è l'ulteriore elemento che giustifica una ricerca in materia, perché proprio partendo da un esempio di specialità è possibile interrogarsi sui principi e sugli istituti generali, arrivando a verificare *se* e, soprattutto, *quanto* l'anzidetta caratteristica dia prova di eccezionalità o si risolva in una interpretazione diversa della norma generale, potenzialmente replicabile a situazioni diverse. Detto altrimenti, le regole concernenti i porti sono davvero uniche

Id., *I fondamenti costituzionali del demanio*, Giappichelli, Torino, 2018; A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2010 e Ead., *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, p. 1 ss.; G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 1 ss.; E. Di Salvatore, *Il territorio dello Stato e lo spazio come problema giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025, p. 1 ss.; P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma, 2025.

Potrà apparire salomonico, ma l'analisi dei porti sembra dare ragione *pro parte* a ciascuna di queste tesi. I porti sono indubbiamente – e si avranno molteplici occasioni di osservarlo – manifestazioni di uno "Stato proprietario", sia di terre che di acque. I porti sono però anche il luogo dove si esercita una signoria giuridica, un dominio, che come si dirà vuole essere anzitutto affermazione di proprie regole che hanno natura o conseguenze economiche, tramite il controllo dei transiti commerciali e la tassazione delle merci. Ma non si può negare che – là dove esistono – i porti plasmano un'identità socio-culturale della collettività stabilita attorno a loro: la cultura politico-costituzionale anseatica ne è la prova più evidente e, a sua volta, il Preambolo della Costituzione di Amburgo ne è la più alta cristallizzazione normativa.

[6] Useremo qui il termine di *sovranità economica* come declinazione della sovranità *politica* statale che si estrinseca nella regolazione dei fenomeni economici. Dunque una "sovranità *sull'economia*" (cioè un «governo politico del potere economico», per usare l'espressione di F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, in Id. (a cura di), *Libertà e potere nei rapporti economici. Profili giuspubblicistici*, Giuffré, Milano, 2010, p. 47 ss.) e non una "sovranità *dell'economia*", che invece è emersa nell'epoca della globalizzazione come interdipendenza economica fra Stati e popoli. È quest'ultima che è divenuta una "nemica della sovranità politica" (A. Morrone, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 84 ss.).

[7] E. Van Hooydonk, *"The law ends where the port area begins": on the anomalies of port law*, Portius, Anversa 2010.

ed *extra ordinem* oppure sono elementi che gettano una luce diversa sulle interpretazioni ricorrenti?

Prima di presentare il piano dell'opera, le considerazioni introduttive che seguono tentano di offrire, in modo sintetico e per quanto di competenza, alcuni spunti di carattere storico, politico ed economico per dimostrare il permanente interesse che il diritto pubblico ha nei confronti del fenomeno portuale. Un interesse che risale all'alba dei tempi e alle origini della civiltà giuridica occidentale.

2. *I porti come* res publicae

La fondamentale natura pubblicistica dei porti è stata percepita sin dal diritto dell'antichità. Nel Libro II delle *Institutiones* inserite nel *Digesto* giustinianeo i porti sono identificati, nella classificazione delle cose, come *res publicae*[8].

È bene sottolineare la natura *pubblica* del bene porto contenuta in quell'antica tassonomia, poiché essa rimane fondamentale per lo sviluppo di tutto il diritto portuale. La natura di "cosa pubblica" separa i porti dal mare: quest'ultimo è infatti *res communis* per diritto naturale di tutte le genti[9]. I porti sono invece *res publicae*, cioè beni appartenenti alla collettività statale[10].

Sin dall'antico diritto romano, il porto è dunque considerato proprietà pubblica e tale rimarrà nella tarda antichità e nel diritto medioevale barbarico[11]. Sempre a partire dall'antichità, il porto è naturalmente percepito come luogo di scambio delle merci e di contatto con il mondo esterno[12], sicché non solo deve essere posseduto, ma anche regolato,

[8] Dig. Inst., Lib. II, Tit. I: «*Flumina autem omnia et portus publica sunt: ideoque ius piscandi omnibus commune est in portibus fluminibusque. Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maximus excurrit. Riparum quoque usus publicus est iuris gentium sicut ipsius fluminis: itaque navem ad eas appellere, funes ex arboribus ibi natis religare, onus aliquid in his reponere cuilibet liberum est, sicuti per ipsum flumen navigare*».

[9] «*Et quidem naturali iure communia sunt omnium haec: aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris. nemo igitur ad litus maris accedere prohibetur, dum tamen villis et monumentis et aedificiis abstineat, quia non sunt iuris gentium, sicut et mare*».

[10] Ed infatti i beni pubblici sono soltanto quelli che appartengono al popolo romano: Cfr. Dig. 50:16.15 (*Ulpianus*): «*Bona civitatis abusive "publica" dicta sunt: sola enim ea publica sunt, quae populi romani sunt*».

[11] E. Loncao, *Il diritto delle acque dalle invasioni barbariche alla Dieta di Roncaglia*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università degli studi di Palermo,* II, 1912, p. 283 ss.

[12] D. 50:16.59: « "*portus" appellatus est conclusus locus, quo importantur merces et inde exportantur*».

in particolare tramite l'imposizione tributaria[13]. Da qui l'istituzione nei porti di apposite magistrature[14] che confermarono il pieno controllo del potere pubblico sugli ambiti portuali anche nei secoli successivi.

Già nel diritto antico nasce allora la duplice esigenza per lo Stato di affermare il suo controllo sui porti, attraverso la *proprietà* e la *regolazione* o, per seguire distinzioni più antiche, fra il *dominium* e la *iurisdictio*[15]. Si tratta di un'esigenza che perdurerà nella storia fino ai giorni nostri, con alterne vicende, ma senza che il paradigma del controllo pubblico sui porti fosse messo in discussione, se non in tempi più recenti dominati dall'idea delle privatizzazioni della proprietà pubblica e della liberalizzazione delle attività private[16].

3. *La rilevanza del fenomeno portuale nella storia del costituzionalismo*

Il secondo elemento da evidenziare è la peculiarità di alcune esperienze istituzionali connesse ai porti ed alle città portuali.

Con l'affermazione e lo sviluppo del feudalesimo dopo la fine dell'impero romano d'Occidente, dunque con lo sgretolamento della sovranità

[13] Lo dimostra il passo di Ulpiano contenuto in Dig. 50:16.17.1 (« "*publica" vectigalia intellegere debemus, ex quibus vectigal fiscus capit: quale est vectigal portus vel venalium rerum, item salinarum et metallorum et picariarum*»), che si riferisce alle entrate dello Stato, riservando attenzione proprio a quelle provenienti dal commercio marittimo e quindi portuale.

[14] Si hanno testimonianze di magistrature portuali sin dalle *poleis* della Grecia antica: cfr. V. Scrinari, voce *Porto*, in *Enciclopedia dell'arte antica*, Roma, Treccani, 1965. Alcune di queste figure, come quella del *limenarcha*, continueranno nella *Res Publica* romana, come testimoniato da alcuni frammenti contenuti nel Digesto (D. 50.4.18.10, tratto da Arcadio, *Liber singularis de muneribus civilibus*: *Hi quoque, qui custodes aedium vel archeotae vel logographi vel tabularii vel xenoparochi (ut in quibusdam civitatibus) vel limenarchae vel curatores ad extruenda vel reficienda aedificia publica sive palatia sive navalia vel mansiones destinantur, si tamen pecuniam publicam in operis fabricam erogent, et qui faciendis vel reficiendis navibus, ubi usus exigit, praeponuntur, muneribus personalibus adstringuntur*). Cfr. C. Lécrivain, voce *Limenarcha*, in C. Daremberg, E. Saglio, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, Hachette, Paris, 1919, p. 1255.

[15] Ricca di spunti a questo proposito è la dotta ricostruzione di J. F. Retz, *Disputatio juridica de jure portuum*, Francoforte sull'Oder, 1671, in particolare il Capo II intitolato «*de dominio et jurisdictione portus*».

[16] Il termine di riferimento può essere l'ampia campagna di privatizzazione, anche dei porti, condotta dal Governo britannico di Margareth Tatcher negli anni '80: cfr. A.J. Baird, V.F. Valentine, *Port Privatization in the United Kingdom*, in *Research in Transportation Economics*, vol. 17, 2007, p. 55 ss. In particolare, il provvedimento legislativo con cui si diede corso alla privatizzazione fu il *Transport Act 1981* (parte II).

e l'emergere di nuove forme di autarchie locali, si assiste allo sviluppo di taluni arrangiamenti istituzionali particolarmente significativi, che si riveleranno fondamentali nello sviluppo del costituzionalismo, non solo come teoria politica, ma anche come ricerca, analisi e progettazione di esperienze concrete.

Il pensiero corre in particolare alle Repubbliche marinare italiane, che svilupparono un sistema istituzionale altamente complesso ed anticipatore di varie istanze costituzionali di tipo moderno, quali i sistemi di "pesi e contrappesi"[17].

Come per le Repubbliche marinare, saranno altamente significative e alquanto uniche le forme istituzionali adottate dalle città della Lega anseatica[18], alcune delle quali, malgrado alterne vicende, hanno perdurato sino ai nostri giorni[19], addirittura adottando forme di governo di stampo repubblicano nel contesto monarchico dei *Reich* tedeschi.

Anche in assenza di una vera e propria indipendenza, vi sono poi tracce di autonomie istituzionali locali, sviluppatesi attorno ai porti, che beneficiarono nella storia del riconoscimento e della protezione dei sovrani. Un esempio assai rilevante è contenuto in uno dei testi considerati fondamentali per l'evoluzione del costituzionalismo, ovvero la *Magna Charta* inglese[20]. Nella clausola 13 del testo del 1215, il re Gio-

[17] È noto come l'esempio della Repubblica di Venezia sia stato abbondantemente citato (peraltro, in termini generalmente favorevoli) da MONTESQUIEU, nel suo *Esprit des lois* (si v. per esempio il libro II, cap. III, *Des lois relatives à la nature de l'aristocratie,* oppure il libro VIII, cap. V, *De la corruption du principe de l'aristocratie*). Anche la Repubblica di Genova viene citata (libro III, cap. II, *Du principe des divers gouvernements*), anche se in termini talvolta meno positivi. Su questi aspetti v. D. FELICE (con la collaborazione di G. CRISTANI), *Pour l'histoire de la réception de Montesquieu en Italie (1789-2005)*, CLUEB, Bologna, 2006. La Serenissima trova gli onori della menzione anche nei *The Federalist Papers* di Hamilton e Madison, in particolare nel n. 6 ("*Concerning Dangers from Dissensions Between the States*", scritto da HAMILTON) e nel n. 39 ("*The Conformity of the Plan to Republican Principles*", attribuito a MADISON). La storia di Venezia occupa pure le pagine di C. SCHMITT, *Terra e mare*, cit., p. 39 ss.

[18] Rinviamo qui al capitolo II, dedicato all'ordinamento tedesco. Da notare che il modello istituzionale e repubblicano-oligarchico dell'Ansa si estendeva dal Mar Baltico sino alla costa fiamminga (Anversa, Bruges, Amsterdam), sebbene solo le città del mare del Nord, sotto l'impero germanico, riuscirono a mantenere un significativo grado di indipendenza che, ad esempio, le città fiamminghe ebbero difficoltà a conservare, data anche l'influenza spagnola sull'area dei Paesi Bassi.

[19] Il riferimento è alle Libere città anseatiche di Amburgo e Brema, su cui v. *infra* cap. II.

[20] Per il valore di questo testo si v. per tutti M. FIORAVANTI, *Magna Charta in the History of Constitutionalism*, in R. BLACKBURN. A. CARMINATI, L. SPADACINI (a cura di), *Parliament as*

vanni detto Senzaterra conferma ai porti «*omnes libertates et liberas consuetudines suas*».

Nella versione del 1297, lo stesso farà il suo successore Edoardo I, menzionando esplicitamente i «*barons of the Cinque Ports*»[21] e «*all other Ports*»[22]. Ciò condurrà a ritenere che il re fosse obbligato, in base al diritto comune, a mantenere i porti e a proteggere i commerci dalla pirateria, ciò che lo autorizzava a percepire le tasse doganali (*customs*), sempre sulla base del consenso del Parlamento[23].

Ma anche nel Mediterraneo, vari empori assoggettati a monarchie strutturate beneficiarono di peculiari forme istituzionali autonome[24].

Facendo alcuni balzi nel tempo, non va poi dimenticato come la rivoluzione americana nacque proprio all'interno del Porto di Boston, con il famoso *Tea Party* e lo slogan – fattosi principio – del *no taxation without*

the Cornerstone of Democracy. Studies on the UK and Italian Parliaments in commemortion of Magna Charta's 800th Anniversary, King's College, Londra, 2018, p. 3 ss.

[21] I *Cinque Ports* (in antico francese) erano e sono una confederazione di cinque città portuali (la più famosa delle quali è Dover) che beneficiarono di vari privilegi concessi dalla Corona inglese, in cambio del pattugliamento delle coste del canale della Manica. Questo servizio alla Corona garantiva la loro natura di *constituency* e dunque il diritto ad una rappresentanza nel Parlamento di Westminster, oltre che il titolo di baroni agli uomini liberi delle città: cfr. voce *Cinque Ports*, in J.S. Roskell, L. Clark, C. Rawcliffe (a cura di), *The History of Parliament: the House of Commons 1386-1421*, Alan Soutton, Stroud, 1992. Con il passare del tempo la Confederazione venne assorbita nell'amministrazione territoriale del Regno, perdendo la sua speciale autonomia. Venne infatti creata una magistratura nazionale, il *Lord Warden of the Cinque Port*, con competenze come autorità marittima sulla zona costiera. Varie leggi si susseguirono al proposito, da ultimo il *Cinque Ports Act 1869*. Cfr. K.M. E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, Manchester University Press, Manchester, 1935. I privilegi di carattere giurisdizionale dei *Cinque Ports* sono raccolti anche da W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Clarendon Press, Oxford, 1765, libro III ("*Private wrongs*"), cap. VI ("*Of Courts of a Special Jurisdiction*"), p. 79.

[22] È da notare che nella lingua inglese il termine *Port* fa riferimento primariamente ad una città portuale, mentre il termine *harbour* ha il significato di porto in senso stretto (cfr. voce *Port*, in *Cambridge Dictionary of the English Language*). All'epoca il riferimento era dunque alle cittadine portuali.

[23] Così W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, cit., libro I ("*The rights of persons*"), cap. VIII ("*Of the King's revenue*"), p. 303. Anche a fronte di questi precedenti, si coglie appieno la connessione fra il dominio sul mare cercato dagli inglesi, descritto in C. Schmitt, *Terra e mare*, cit., p. 73 ss.

[24] V. le ricostruzioni storiche di varie esperienze negli scritti raccolti in G. Delogu, K. Stapelbroek, A. Trampus (a cura di), *Free Trade and Free Ports in the Mediterranean*, Routledge, New York, 2024, nonché G. Delogu, *L'emporio delle parole. Costruire l'informazione nei porti franchi d'età moderna*, Viella, Roma, 2024, p. 23 ss.

representation. Da lì verrà la successiva rappresaglia inglese contenuta nel *Boston Port Act* del 1774, che darà l'abbrivio all'insurrezione delle Colonie. A fronte della rilevanza del commercio marittimo e della regolazione portuale per le Colonie collocate sulla sponda dell'Atlantico, non è un caso che la Costituzione degli Stati Uniti contenga un'apposita clausola dedicata alla non discriminazione fra i Porti degli Stati[25].

Si tratta, ovviamente, solo di veloci spunti, che in questa fase introduttiva servono a rendere, con rapide pennellate, l'intrinseca connessione fra le istituzioni e le economie commerciali marittime, che vedono nei porti il loro anello di congiunzione.

Particolarmente rilevante pare il collegamento fra le città portuali e la forma repubblicana. Ovviamente il senso della parola *repubblica* applicata alla storia di Venezia, di Genova o di Amburgo non è il medesimo di oggi. Si trattava di repubbliche oligarchiche, quindi non democratiche dato che erano prive del suffragio universale e diretto: lo dimostrano, in particolare, le prime costituzioni moderne delle città anseatiche[26], adottate nel XIX secolo, dopo le rivoluzioni francese e americana. Nondimeno, tali esempi costituzionali mostrano anzitutto una precoce fuoriuscita dallo Stato assoluto, dalla concentrazione monolitica del potere nelle mani di un solo sovrano e dai primi tentativi di organizzare la separazione dei poteri, quand'anche non ancora teorizzata in senso proprio[27].

Queste caratteristiche costituzionali si coniugano alle dinamiche sociali ed economiche di queste città, in cui il benessere e i proventi derivanti dal commercio marittimo costituivano ricchezze nelle mani non di tutti – ovviamente – ma nemmeno di pochissimi. Pur con tutte le dovute proporzioni storiche, politiche e culturali, le esperienze istituzionali delle città-porto mostrano una connessione biunivoca fra la forma repubblicana e la partecipazione alla ricchezza collettiva. A ciò va aggiunta la natu-

[25] V. *infra*, cap. I.

[26] Si tratta delle Costituzioni di Brema e Lubecca del 1848, cui si associerà quella di Amburgo del 1861.

[27] Su cui v. G. Maranini, *La Costituzione di Venezia*, La Nuova Italia, Firenze, 1927 (rist. 1974). Da ricordare l'opzione metodologica, contenuta nella *Prefazione*, p. 10: «Credo che studiare gli ordinamenti pubblici non come morte formule astratte, ma come viventi realtà, risalendo alle radici della loro ragione di essere, accompagnando e illuminando l'analisi giuridica con l'indagine sociale, economica, psicologica, ricercando e definendo i rapporti profondi che intercedono fra tutte le manifestazioni della vita di un popolo e le forme della sua vita pubblica, in cui inevitabilmente ogni popolo riflette l'essenza più intima del suo credo morale *e della sua costituzione economica*» (enfasi aggiunta). Pare rilevante sottolineare il richiamo alla "costituzione economica" (in minuscolo), in un'epoca in cui la formula non era invalsa nella dottrina italiana.

rale propensione verso gli scambi commerciali e i rapporti internazionali, che richiede anche una certa dose di flessibilità giuridica e di ponderazione di vari interessi confliggenti: tutte caratteristiche che mal si conciliano con una forma di Stato centralizzato e assoluto.

4. *La prospettiva strategica e gli studi economici sul governo dei porti*

Se i porti ed il loro governo hanno sempre suscitato interesse nella dottrina giuridica[28], attenzione verrà data alla loro funzione anche dalla nascente scienze economica, a partire da Adam Smith[29]. Tuttavia, se non si erra, è in particolare nel XX secolo, con il secondo Dopoguerra, che si sviluppa un particolare interesse della letteratura economica sul punto.

Tale letteratura presterà particolare attenzione all'organizzazione della *governance* portuale. A questo proposito è da menzionare il lavoro di Richard Goss che condusse, su incarico del Governo britannico, un'approfondita analisi di quaranta porti in quindici Paesi. La sua opera, pubblicata nel 1979[30], ha enormemente influenzato la classificazione economico-gestionale dei porti, mettendo in particolare evidenza l'aspetto istituzionale della loro amministrazione[31].

Con l'inizio ed il consolidamento della globalizzazione (e in particolare delle "catene globali del valore"[32]) lo stesso Goss inizia a discutere

[28] V. ancora J. F. Retz, *Disputatio juridica de jure portuum*, cit.

[29] A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londra, 1776. Smith menziona varie volte il commercio marittimo e – ai nostri fini – è interessante osservare la politica commerciale di alcuni Paesi colonialisti (Cap. VII, "*Of Colonies*", Parte II, "*Causes of the Prosperity of New Colonies*"): «*Other nations, without establishing an exclusive company, have confined the whole commerce of their colonies to a particular port of the mother country, from whence no ship was allowed to sail, but either in a fleet and at a particular season, or, if single, in consequence of a particular license, which in most cases was very well paid for. This policy opened, indeed, the trade of the colonies to all the natives of the mother country, provided they traded from the proper port, at the proper season, and in the proper vessels*». Le linee politiche qui descritte saranno invero rilevanti nel causare la rivoluzione americana e la stessa Costituzione degli Stati Uniti porrà il divieto di "deviare" in maniera obbligatoria i traffici commerciali verso porti prestabiliti.

[30] R.O. Goss, *A Comparative Analysis of Seaport Management and Administration*, UK Government, Londra, 1979.

[31] Cfr. M.R. Brooks, S. Farrell, *Port policy: are the Goss principles still relevant today?*, in *Shipping and Transport Logistics*, n. 5/2019, p. 405 ss.

[32] Per "catene globali del valore" si intende un modello economico fondato sulla frammentazione del processo produttivo in singole fasi, svolte da imprese diverse sparse in tutto il Mondo e fra loro fittamente collegate. Il concetto è stato sviluppato origina-

sulla necessità di avere specifiche autorità di governo dei porti[33]. La loro utilità non viene negata, ma di certo appare sfumata in un mondo dove si avverte sempre più fastidio nei confronti della burocrazia e si lodano le virtù e l'efficienza del privato, tant'è che il suggerimento è di riflettere, Paese per Paese, sul loro mantenimento[34].

A partire dagli anni '90, l'attenzione verso l'amministrazione dei porti si è fatta sempre più rilevante, tant'è che varie organizzazioni internazionali hanno iniziato a sviluppare studi ed approfondimenti sempre più focalizzati. Particolare rilievo, anche per l'influenza che ha avuto (o si prefiggeva di avere) sulle riforme concernenti la *governance* portuale, è il *report* per la riforma dei porti elaborato dalla Banca Mondiale nel 2003, e poi aggiornato in una seconda edizione nel 2007[35]. Si tratta di un vero e proprio manuale volto a condurre il decisore pubblico nelle varie scelte organizzative relative ai porti, sottolineando i contesti e le sfide economiche cui essi fanno fronte in un mercato globalizzato[36]. Anche questo documento costituirà oggetto di analisi e discussione all'interno della letteratura economica[37].

In particolare, va sottolineato l'approccio tendenzialmente liberistico del rapporto ed il *favor* per forme di privatizzazione, più o meno *soft*[38], che

riamente in M. Gereffi, M. Korzeniewicz (a cura di), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport, 1994.

[33] R.O. Goss, *Economic policies and seaports: Are port authorities necessary?*, in *Maritime Policy & Management*, n. 4/1990, p. 257 ss.

[34] Non può sfuggire che, proprio nel Regno Unito, in quegli anni si procedeva alla privatizzazione dei porti, tramite il *Ports Act 1991* ("A*n Act to provide for the transfer to companies of certain statutory port undertakings and for the disposal of securities of the companies*"). V. sul punto A. Baird, V. Valentine, *Port Privatisation in the United Kingdom,* in M. R. Brooks, K. Cullinane (a cura di), *Devolution, Port Governance and Port Performance, Research in Transportation Economics,* Vol. 17, Elsevier, Amsterdam,2007, p. 55 ss.

[35] The World Bank, *Port Reform Toolkit*, Washington, 2007.

[36] Il *Toolkit* si suddivide in otto moduli: 1) Il quadro generale per la riforma dei porti; 2) L'evoluzione dei porti in un mondo competitivo; 3) Strutture di gestione dei porti e modelli di proprietà alternativi; 4) Strumenti legali per la riforma dei porti; 5) Implicazioni finanziarie per la riforma portuale; 6) Regolazione portuale: sovrintendere all'interesse economico pubblico; 7) Riforma del lavoro e questioni sociali connesse; 8) L'implementazione della riforma portuale.

[37] M.R. Brooks, K.PB. Cullinane, A.A. Pallis, *Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination*, in *Research in Transportation Business & Management*, vol. 22, 2017, p. 1 ss.; T. Notteboom, A. Pallis, J.P. Rodrigue, *Port Economics, Management and Policy*, Routledge, New York, 2022, cap. 4.

[38] Per "privatizzazione soft" si intendono forme di privatizzazione parziale tramite l'affitto a lungo termine dell'intero assetto portuale ad un privato o l'interessenza dei privati nella proprietà del porto, tramite la costituzione di società a partecipazione mista (The World Bank, *Port Reform Toolkit*, cit., p. 99 ss.). Particolarmente significativa è la

la Banca Mondiale sembrava suggerire in particolare ai Paesi in via di sviluppo[39]. Pur non obliterando in generale la considerazione per l'interesse pubblico, la preoccupazione del rapporto è l'ottimizzazione dell'efficienza economica dei porti ed il ruolo del potere pubblico è considerato solo in termini di regolazione del mercato portuale[40], mentre negli anni successivi si assisterà all'emersione di nuovi interessi pubblici, non del tutto presi in considerazione dal *Toolkit*, come la protezione dell'ambiente e la sostenibilità[41].

In sintonia con il *Toolkit*, la letteratura economica pone in particolare l'accento sulla prospettiva strategica connessa alla gestione (al *management*) dei porti. Prospettiva strategica significa includere i porti in più ampi disegni di orientamento e governo dell'economia e quindi studiare come sfruttare gli impianti portuali come volani (*driver*) dello sviluppo economico. È in quest'ottica che anche l'analisi economica osserva la *governance* portuale nella sua relazione con la *governance* territoriale, ovvero per comprendere se e come l'amministrazione dei porti può essere efficientemente diretta dallo Stato centrale[42] e/o come la decentralizzazione istituzionale può influenzare l'economia portuale[43].

Il punto di vista dell'analisi economico-strategica ha avuto particolare risonanza a livello europeo, con ampie ricadute negli Stati membri dell'Unione. Il che ovviamente non può sorprendere: i porti sono snodi essenziali per lo sviluppo del mercato unico, sia come confine fra lo spazio europeo e l'esterno, sia come mercati locali in cui deve essere garantito il libero gioco della concorrenza fra operatori dell'Unione.

5. *I porti, l'economia blu e le "anime della Costituzione": prolegomeni all'analisi successiva*

Come si è tentato di dare conto in queste pagine introduttive, la gestione dei porti presenta molteplici aspetti di interesse per il diritto pubblico.

La dimensione giuspubblicistica è particolarmente rilevante se letta

tendenza del *Toolkit* a promuovere la forma del *Landlord Port* per liberalizzare in tutto o quasi le operazioni ed i servizi portuali (*ivi*, p. 81).

[39] W. K. Talley, *Port Economics*, Routledge, New York, 2009, p. 128 ss.

[40] Cfr. World Bank, *Port Reform Toolkit,* cit., p. 266.

[41] T. Notteboom, A. Pallis, J.P. Rodrigue, *Port Economics, Management and Policy*, cit., p. 339 ss.

[42] W. K. Talley, *Port Economics*, cit., p. 126 ss.; T. Notteboom, A. Pallis, J.P. Rodrigue, *Port Economics, Management and Policy*, cit., p. 288 ss.

[43] Cfr. M. R. Brooks, K. Cullinane (a cura di), *Devolution, Port Governance and Port Performance*, *Research in Transportation Economics*, Vol. 17, Elsevier, Amsterdam, 2007.

nell'ottica delle antitetiche tendenze che la *governance* portuale intercetta: da un lato l'apertura al mondo, cioè ai mercati globalizzati, e, dall'altro, la dimensione geografica e storica del bene "porto", inscindibilmente connesso all'esistenza delle comunità locali.

I porti, e con loro le città portuali, vivono da secoli un conflitto che è sempre più avvertito, ovvero quello fra globalismo e localismo. Si tratta, come insegnano autorevoli voci, di un conflitto politico[44] di difficile risoluzione. Ed è un conflitto che si trova fortemente condizionato dalle ragioni dell'economia e del mercato, soprattutto oggi che è entrato nel linguaggio economico e politico – soprattutto nel senso di *policy-making* – la formula "*blue economy*", come "*cluster*" specifico del mercato e dell'attività economica globale, che va analizzato a tutto tondo, con le sue potenzialità, caratteristiche e problematiche peculiari[45].

Nella regolazione dei porti si avvertono tutte queste problematiche. Tuttavia, la questione che oggi pare diventare più saliente concerne il contributo del porto e delle sue attività allo sviluppo economico locale e nazionale. Chi amministra la ricchezza che viene dal mare affinché possa essere in qualche modo "redistribuita" e beneficiare le comunità territoriali, locali e nazionali? E come la si governa, in una prospettiva ecologica di tutela dell'ambiente marino e terrestre circostante?

Si tratta di domande che coinvolgono i poteri pubblici, nella loro organizzazione territoriale e nei rapporti con gli operatori privati del mercato. Dunque, domande di per sé fortemente ancorate alla riflessione costituzionalistica.

Tenendo dunque presente questi interrogativi, la successiva analisi intende verificare come è affrontato, dal punto di vista del diritto pubblico, il governo dei porti a livello comparato. In particolare, speciale attenzione sarà prestata alle competenze dei diversi livelli territoriali di governo, così come costruiti dagli ordinamenti costituzionali.

[44] G. Sartori, *Localismo e globalismo*, in *Biblioteca della Libertà*, XXI, 1986, p. 7 ss.

[45] La "*blue economy*" è un concetto ampio, che, nell'immancabile chiave della "sostenibilità ambientale", abbraccia tutti i possibili usi economici del mare, dei lidi e delle coste: il commercio, la pesca, il turismo, la generazione energetica, ma anche l'estrazione di carburanti e materie prime dai fondali e l'uso dei fondali stessi per la costruzione di infrastrutture elettroniche. Si v. la Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "*Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile*", COM/2021/240 fin., del 17 maggio 2021. Annualmente viene rilasciato l'*EU Blue Economy Report*, curato dalla Direzione Affari marittimi e pesca della Commissione europea. Va segnalato che sulla scia di indirizzi provenienti dall'Unione, alcuni Stati hanno utilizzato questa espressione nella loro legislazione: così la Francia con la legge n. 816 del 20 giugno 2016 «*pour l'économie bleue*».

Nella prospettiva suindicata, potrebbe essere d'aiuto il ricorso ad alcuni concetti (o, *rectius*, alcune etichette) che vengono utilizzati per identificare ambiti specifici che le Costituzioni regolamentano. Si fa riferimento, per esempio, alla nozione di "Costituzione economica", "Costituzione territoriale" ed oggi anche di "Costituzione ambientale".

Spesso e volentieri, esse costituiscono una circonlocuzione che consente di sintetizzare formule più ampie, ad esempio "*statuto costituzionale de*" (l'economia, l'ambiente, ecc.). Si tratta di definizioni che tendono in realtà a riunirsi e dissolversi nella più ampia concettualizzazione della *forma di Stato*[46]. Non a caso, si tratta di locuzioni spesso utilizzate in ambito anglosassone[47], in particolare britannico, dove l'assenza di un testo unico da chiamarsi "Costituzione" consente di allargare il concetto di "norma fondamentale", ma anche di "organizzazione derivata da queste norme", e di utilizzare il termine con riferimento ad ambiti settoriali[48].

Pur concordando con la dottrina che è assai attenta a rintracciare un'unità delle Carte costituzionali, che non possono essere scisse nelle loro parti, fra le quali esiste una piena interdipendenza[49], si ricorrerà a queste espressioni – e alla loro efficacia sintetica – per identificare ambiti normativi regolati espressamente dalle Costituzioni.

In primo luogo, si ricorrerà all'espressione *Costituzione territoriale* per identificare come è organizzata la separazione verticale fra i diversi livelli di governo negli Stati oggetto di analisi[50]. In secondo luogo, si par-

[46] In questo senso M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n. 4/2011, p. 636 ss.

[47] Nel Regno Unito si fa spesso riferimento alla *Territorial Constitution*, con riguardo all'organizzazione territoriale dei poteri: v. P. Martino, *Sovranità e* Territorial Constitution *nel Regno Unito*, in *Costituzionalismo britannico e irlandese*, n. 1/2024, p. 42 ss.

[48] Una critica che era già presente in C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Duncker & Humblot, Berlino, 1931 (ed. 1996), p. 96: «*Denn obwohl der heutige Staat als ein Wirtschaftsstaat bezeichnet werden kann, ist doch die staatliche Verfassung, wie in den meisten modernen Staaten so auch in Deutschland, keine "Wirtschafsverfassung", sondern eine, ungenau sogenannte "politische" Verfassung, welche die wirtschaftlichen Größen und Mächte als solche ignoriert und gegenüber der Wirtschaft ,"neutral" zu sein scheint. Natürlich hat jede Wirtschaft und jede "Gesellschaft", wie alles menschliche Zusammenleben, in sich irgendeine "Verfassung", d. h. irgendeine Ordnung, so daß man, in einem ganz anderen Sinne, ungenau und irreführend von einer Gesellschafts- und Wirtschaftsverfassung sprechen kann*».

[49] Cfr. M. Luciani, *La "Costituzione dei diritti" e la "Costituzione dei poteri": noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova, II, 1985, p. 497 ss. Contro l'uso dell'espressione ancora Id., *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, UTET, Torino, 1991, p. 373 ss.

[50] Ciò corrisponde alla nozione di *tipo di Stato*, più consono, allorché si parli della separazione verticale dei poteri, rispetto all'uso promiscuo di "forma di Stato", che genera

lerà di *Costituzione economica*, ovvero delle regole costituzionali volte a disciplinare il rapporto fra i poteri pubblici ed il mercato.

Queste "etichette" consentiranno di offrire una bussola per analizzare il fenomeno del governo portuale, reinquadrandolo nelle questioni giuspubblicistiche di cui si è detto. Dunque, anche quando non ci si focalizzerà esattamente sul rapporto fra autorità locali e autorità nazionali, resterà sempre sullo sfondo questa tensione dicotomica.

6. *L'unità economica della Nazione attraverso il governo dei porti: una chiave di lettura*

L'analisi che segue sarà filtrata da una lente specifica, che aiuterà a focalizzarsi sui temi più rilevanti ai nostri fini. Tale lente è l'*unità economica della Nazione*. Nella scelta di questi termini non vi è alcuna opzione ideologica[51], ma la consapevolezza che negli ordinamenti compositi emergono esigenze unitarie che in primo luogo toccano le dinamiche economiche. Non a caso troviamo l'espressione "unità economica" sia nella *Grundgesetz* (con la dicitura *Wirtschaftseinheit,* art. 72 GG), sia nella Costituzione italiana (art. 120). Il riferimento alla Nazione giova dunque nella misura in cui esprime «il tutto di cui il singolo partecipa»[52].

effettivamente confusioni. In Italia la locuzione fu utilizzata in particolare da G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1933, p. 93 ss., oggi ripubblicato anastaticamente in *Antologia di diritto pubblico*, n. 1/2024, con saggi a commento di T. Cerruti, *Lo Stato regionale di Gaspare Ambrosini: considerazioni di merito e di metodo*, *ivi*, p. 15 ss.; C. Tubertini, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, *ivi*, p. 43 ss.; M. Cavino, *Modelli federali di governo nel quadro costituzionale dello Stato regionale*, *ivi*, p. 77 ss.

Per la distinzione tra forma e tipo di Stato v. F. Lanchester, voce *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 796 ss.

[51] È solo il caso di accennare che nella Carta del Lavoro del 1927 si faceva riferimento all'art. 1 alla Nazione («un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono») come «unità morale, politica, economica, che si realizza integralmente nello Stato fascista». Ovviamente qui si parla di un altra tipologia di unità e di Nazione, nei quadri costituzionali e democratici degli ordinamenti che si affronteranno. Sul concetto di Nazione nella Costituzione v. da ultimo A. Sterpa, *La nazione plurale. Individuo, comunità e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025.

[52] Questa è una delle accezioni del termine identificate nella storia del pensiero da V. Crisafulli, D. Nocilla, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, p. 792, nota 19.

Nella formulazione della Costituzione italiana questo "tutto" è la Repubblica in base agli artt. 5 e 114[53], mentre nella Costituzione tedesca non vi è un complemento di specificazione, ma solo il richiamo all'interesse generale[54]. Allo stesso modo, l'aggettivo nazionale (*national*) è usato negli Stati Uniti per indicare ciò che appartiene all'Unione[55] e non è un caso che – proprio in ambito di commercio – si faccia riferimento alle Nazioni straniere (*foreign Nations*), come "entità unitarie" esterne all'Unione, divenuta anch'essa "entità unitaria" dal punto di vista economico.

Già ricorrere al lemma "unità" presuppone che la sovranità non sia indistinta, ma frammentata, condivisa, dislocata. L'esigenza unitaria sorge laddove vi è un rischio di soccombere a forze centrifughe, che richiedono dunque la *reductio ad unum* di talune scelte. La stessa unità economica è altresì *condizione di unificazione*, dunque un fine che sorge assieme a quello di creare un referente unico della sovranità: è quanto avvenuto negli Stati Uniti, dove l'unificazione del mercato ha rappresentato il vero motore della federazione[56]. Ma lo stesso è accaduto nella Germania di Bismarck, con la famosa *Zollverein,* ed è ciò che si voleva accadesse anche nel caso dell'Unione Europea.

Si crea dunque un circolo fra le due: la sovranità economica richiede unità della stessa specie; l'unità economica presuppone l'esistenza di una consustanziale sovranità. Una sovranità che è scomposta, ma non amorfa: resta un'entità *superiorem non recognoscens* cui si imputa il potere sovrano anche nell'ambito economico.

La sovranità economica, a sua volta, non è un *unicum*, ma uno spettro di diversi ambiti decisionali e, come un fascio di luce si dissocia attraverso un prisma, così anche la sovranità economica è passibile di scomposizione, che consente poi una ripartizione fra diversi livelli.

[53] Da notare che, in ambito economico, l'art. 47 Cost. fa riferimento agli investimenti «nei grandi complessi produttivi *del Paese*». In questo caso, Paese sembra sostanzialmente sinonimo di Nazione, per come stiamo utilizzando il termine, rinviando all'idea di una struttura economica unitaria e che tale deve rimanere.

[54] È noto che la Costituzione di Bonn fu assai circospetta nell'evocare il concetto di "Nazione", anche solo tramite l'aggettivo "nazionale", che in effetti non è mai usato e si trova solo nei composti *internationale, supranationale* e *Nationalsozialismus*.

[55] Il *national interest* rappresenta l'istanza unitaria della Federazione: sul punto v. C. Bologna, *Stato federale e* «national interest»*. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bononia University Press, Bologna, 2010, p. 15 ss.

[56] Considerazioni simili valgono per il Canada, dove l'esito del processo "federativo" fu in realtà uno Stato con un forte potere centrale, da sviluppare soprattutto negli ambiti economici della tassazione e del commercio: cfr. J.D. Richard, *Federalism in Canada*, in *Duquesne Law Review*, n. 1/2005, p. 5 ss.

Quali sono gli ambiti abbracciati da questa sovranità economica? È facile individuarli verso l'esterno, soprattutto quando essi vengono meno o iniziano ad essere "ceduti"[57]: anzitutto sul versante *monetario*[58], che è essenziale per garantire la validità degli scambi interni ed il valore dei titoli di credito ed è altrettanto essenziale per regolare i rapporti commerciali con l'esterno. C'è poi la sovranità *commerciale*, che consiste nella possibilità di tassare le merci in entrata e in uscita dal territorio nazionale. Esiste poi una sovranità *finanziaria*, che consiste nella possibilità per lo Stato di controllare le sue finanze, ma anche i flussi finanziari diretti al suo interno[59]. Ma non solo: la sovranità economica – ed è sempre più avvertita anche in questo ultimo significato – significa *indipendenza* economica di un Paese, cioè la capacità dello stesso di disporre dei beni e servizi di cui ha bisogno la sua collettività e di poterli immettere nei processi di produzione che si svolgono all'interno dei suoi confini[60]. Si

[57] L. Cuocolo, O. Pollicino, A. Tarzia, A. Vedaschi, *Le dinamiche della sovranità economica tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Egea, Milano, 2013, p. 141 ss. Sottolineano, a proposito dell'Unione Europea e dei suoi Stati membri, che la distribuzione della sovranità economica si atteggia in maniera diversa a seconda degli ambiti ed osservano che «[t]aluni altri settori […], mostrando un diverso equilibrio tra i poteri sovrani ancora in capo agli Stati e quelli invece ormai traslati a livello sovranazionale, costituiscono, a ben vedere, un osservatorio privilegiato per verificare il diverso grado di integrazione tra competenze statali e competenze comunitarie» (p. 143). Il settore dei porti è uno di questi settori in cui l'integrazione, come si dirà nel cap. III, è tutto sommato limitata all'influenza del diritto europeo della concorrenza, ferma restando l'ampia autonomia statale nella regolazione delle autorità di governo portuali.

[58] Così, sia la Costituzione degli Stati Uniti (art. I, sez. 8, cl. 5) come la Costituzione del *Reich* del 1871 (art. 4, n. 2) attribuivano al potere centrale l'emissione ed il controllo della moneta. Come è noto, per gli Stati membri dell'Unione europea, la politica monetaria è stata ormai ceduta alle istituzioni comunitarie. Sul punto v. A. Conzutti, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 69 ss.

[59] Dunque un «potere di autorità sugli investimenti stranieri» (M. Esposito, *Le regole "discrete" della sovranità economica*, in *Politica del diritto*, n. 3/1998, p. 470).

[60] M. Luciani, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, p. 160: «la realtà attuale ci mostra un quadro del tutto diverso, nel quale la crisi della capacità regolativa della costituzione viene esibita in modo impietoso. Alla radice della crisi stanno due fenomeni paralleli e interconnessi: la dissoluzione del legame fra economia e territorio e la sovrapposizione alla costituzione di regole che vengono dettate da istituzioni internazionali o sovranazionali sempre più forti e numerose. L'economia nazionale, intesa come economia centrata essenzialmente sul mercato interno e rivolta o aperta all'esterno solo per una sua parte percentualmente minoritaria, non esiste più. Tutte le economie, anche quelle dei grandi paesi industrializzati, sono *estroverse*, ed il loro grado di dipendenza dal funzionamento complessivo dell'economia-

tratta, quindi, di una signoria sulle proprie risorse[61]: non è un caso che sia sempre più diffuso nel linguaggio politico ed istituzionale il richiamo alla sovranità economica "declinata" in varie forme: sovranità *energetica*, sovranità *alimentare*, sovranità *digitale* ecc. Il significato ultimo di queste locuzioni è sempre lo stesso: la non-dipendenza da altri produttori.

In questi ambiti è agevole comprendere come si atteggia l'unità economica: unicità della moneta e delle autorità monetarie; omogeneità dei dazi e delle tariffe applicate in qualunque punto di ingresso nel territorio nazionale e con aliquote tendenzialmente uniformi; partecipazione dei singoli territori ai fabbisogni nazionali.

Nel momento in cui si guarda, però, verso l'interno, la sovranità economica assume altri volti e dunque anche il significato dell'unità economica muta.

L'organizzazione sovrana deve anzitutto garantire il buon fluire degli scambi economici fra gli abitanti dei suoi territori[62], senza che si creino barriere dettate da poteri locali, garantendo così uniformità delle regole.

Vista dal lato degli individui, l'unità economica è dunque *unità di diritti economici* riconosciuti ai consociati. Dal lato del potere pubblico, è *unità di intenti economici*, cioè di obiettivi che i soggetti pubblici intendono perseguire. Affiorano così elementi di grande materialità dell'unità economica: si pensi alla politica infrastrutturale (la costruzione di strade o ferrovie che colleghino zone diverse del territorio); all'incentivazione di determinate attività o alla loro restrizione.

L'unità economica diviene dunque un *obiettivo costituzionale,* da perseguire e mantenere, ed è un *elemento costitutivo*[63], necessario ad identificare una decisione politica di ultima istanza cui sottoporre, ove necessario, le forze del mercato[64]. Nello Stato moderno, costituzionale e di

mondo è divenuto elevatissimo, mentre la transnazionalizzazione dell'economia è sempre più facilmente percepibile» (enfasi originale).

[61] Cfr. M. Esposito, *Le regole "discrete"*, cit., p. 472.

[62] Lo si vedrà *infra*, rispetto alle ragioni che muovevano i rivoluzionari americani.

[63] Una «finalità immanente nello Stato autonomista» l'ha definita Q. Camerlengo, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014, p. 977 ss., in particolare p. 1011: «un obiettivo di sistema che non necessita di essere esplicitamente collocato nel testo costituzionale per contribuire a definire l'assetto dei rapporti tra Stato ed enti territoriali muniti di autonomia politica».

[64] Ovviamente in maniera conforme al riconoscimento dei diritti economici prima enunciati. Vi è ad esempio in Schmitt il riconoscimento di questa esigenza, che però conduce a conseguenze antidemocratiche. Così in C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung,* cit. p. 91 ss. sono sottolineate le criticità della policrazia nella regolazione dell'economia, in particolare nella situazione weimariana in cui vi è «*ein Wirtschaftsstaat, aber keine*

diritto, che si fonda sul principio di eguaglianza, l'unità economica è una condizione di eguaglianza fra individui, fra gruppi sociali e territori, ché, in sua assenza, vigerebbero tanti diritti particolari, esposti così all'arbitrio delle forze dominanti[65].

Vale una precisazione: *unità* non significa *identità*. Significa, semmai, che devono esistere principi comuni allo svolgersi dei rapporti economici all'interno della comunità nazionale e verso il suo esterno. La decisione su quali siano questi diritti comuni va quindi rimessa al potere centrale e, invero, è rimessa in prima battuta al potere costituente: è quel potere che identifica quali interessi dell'economia necessitano di una regolamentazione unitaria e quali possono essere invece dislocati, come si disloca il potere sovrano di fare leggi valide per l'intera generalità. L'unità, tuttavia, resta e dunque anche i poteri locali che assumono una quota-parte di decisione rispetto ad attività o beni non possono rompere, a pena di vedersi sanzionati costituzionalmente, questa unità.

Sotto questa lente si coglie come il governo dei porti si intersechi evidentemente con la sovranità economica dello Stato (non solo commerciale, ma sempre più anche nella sua versione "autarchica"), ma anche con l'unità economica di esso.

I porti si rendono funzionali a questa unità: sono chiamati a servire anche territori cui non appartengono in termini politico-amministrativi, sia dando modo ai beni ivi prodotti di partire, sia ricevendo beni che non si fermeranno sulle coste, ma entreranno nel mercato nazionale.

Ecco l'ultimo passaggio: questa unità economica richiede, in qualche misura, un'*unità di indirizzo* o, se si vuole, di governo. Da qui, dunque, la necessità di identificare le strutture del potere che debbono partecipare a e/o garantire questo indirizzo.

Wirtschaftsverfassung» (p. 96), dal momento che vige in Germania una costituzione "politica" che si vuole neutrale rispetto alle forze dell'economia («*eine, ungenau sogenannte "politische" Verfassung, welche die wirtschaftlichen Größen und Mächte als solche ignoriert und gegenüber der Wirtschaft "neutral" zu sein scheint*»). È forte lo scetticiscmo che viene mostrato sulla possibilità che il sistema costituzionale pluralistico potesse prestarsi ad un reale controllo dell'economia e a questo proposito, ritenendo i partiti delle «associazioni feudali», suggerisce di rinforzare il sistema delle incompatibilità, estendendole anche a cariche economiche (p. 99). Questa negatività lo conduce infine a salutare con favore il regime del partito unico in Italia, capace a suo dire di assoggettare l'economia allo Stato corporativo.

[65] M. Luciani, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 161: «La costituzione, dunque, dichiara la propria ambizione normativa anche nei confronti del potere economico».

7. *Le prerogative pubblicistiche in materia portuale e gli ordinamenti costituzionali*

La nostra analisi ci impone di partire dai testi delle Costituzioni per verificare se i porti sono contemplati dagli ordinamenti *in apicibus* e in che modo i testi costituzionali distribuiscono le competenze regolatorie in materia portuale, nell'ottica sopra ricordata dell'unità di intenti economici.

Il primo elemento da mettere in evidenza è che la menzione dei porti non è un dato comune nelle Costituzioni e, quando è presente, si ricollega sempre ad una dinamica di articolazione territoriale dei poteri. Dunque, le Costituzioni che menzionano i porti fanno generalmente proprio un ordinamento territoriale composito, sia di tipo federale in senso proprio, sia di tipo regionale.

L'elemento della separazione verticale del potere è assai rilevante per ragioni che potrebbero essere evidenti, ma qui è opportuno esplicitare. «Le vie di comunicazione e le correnti del traffico sono come le arterie pulsanti delle nazioni moderne»[66]: i porti rappresentano *assets* strategici, fonti di entrate di carattere tributario e non per gli enti che li posseggono. Affidarli allo Stato centrale (o alla Federazione) o lasciarli alla gestione delle regioni (o degli Stati federati) è una questione anch'essa *strategica*, dal punto di vista economico-finanziario e politico[67]. Rispetto al primo, è chiaro che il reddito generato dalle attività portuali potrà beneficiare le casse centrali o locali. Riguardo al secondo, la gestione dei porti può incidere sulla politica commerciale ed economica degli Stati, poiché si possono favorire determinati traffici commerciali, determinati indotti in-

[66] A. M. Sandulli, *Sulla demanialità degli aeroporti*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 1940, oggi in Id., *Scritti giuridici*, IV, Jovene, Napoli, 1990, pp. 17-18. Giova riportare l'intera citazione: «È noto l'interesse immediato che lo Stato oggi prende al sistema dei traffici e delle comunicazioni. Tale sistema, nel quadro del moderno progresso, occupa una posizione di primo piano e deve essere considerato un elemento di vitale importanza nel programma di ogni Stato civile. Le vie di comunicazione e le correnti del traffico sono come le arterie pulsanti delle nazioni moderne. Può ben affermarsi, infatti, che tanto più intensa è la vita di una Nazione, quanto più fitta e meglio servita è la rete delle sue comunicazioni. È quindi indiscussa l'enorme importanza che i beni necessari al funzionamento del flusso vitale e vivificatore del traffico hanno per lo Stato. E pertanto è evidente il carattere di essenzialità, che rivestono per lo Stato gli immobili che costituiscono il mezzo immediato e la base imprescindibile di tale flusso. Ecco la ratio della demanialità delle strade e dei porti, espressamente sancita dal diritto positivo».

[67] L. Cuocolo, *Il rilievo strategico dei porti tra diritto ed economia*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2009, p. 925 ss.

dustriali e dunque specifiche rotte che mettono in connessione via mare territori distanti. Una questione politica in senso lato dunque: economica, industriale, estera.

Si tratta, insomma, di una scelta allocativa capitale nell'economia di un Paese.

La rilevanza di questa scelta dal punto di vista giuridico comporta la presa in carico di tre elementi, tre potestà fondamentali, che possono essere variamente organizzate fra loro: la *regolazione*, la *proprietà*, l'*amministrazione*[68].

Un ordinamento potrebbe stabilire che la competenza regolativa sia in capo agli organi centrali, ma che la proprietà spetti a enti territoriali minori e parimenti per l'amministrazione.

In altri casi, il livello centrale potrebbe essere privo di competenze normative *specifiche*, lasciando ai livelli inferiori le tre potestà. E si noti che proprietà ed amministrazione non costituiscono un binomio inscindibile: in alcuni casi, la proprietà può restare in mano pubblica e l'amministrazione può essere devoluta a privati. O, ancora, ferma restando la proprietà di un ente territoriale, l'amministrazione può passare ad un altro ente pubblico di carattere non territoriale e non dipendente dall'ente proprietario.

Le combinazioni possibili sono, dunque, molte e diverse.

Il primo elemento di analisi è allora la *competenza a regolare i porti*, cioè a dettare le norme concernenti la struttura giuridico-amministrativa che, in concreto, li governa e che, in concreto, ne gestisce i traffici e percepisce i proventi dello scalo.

Se ci collochiamo in questa prospettiva, i modelli costituzionali potrebbero essere solo di due tipi: o le Costituzioni (cui associamo anche le loro leggi di immediata attuazione costituzionale[69]) tacciono o specifi-

[68] La scomposizione delle prerogative concernenti il porto era già identificata da E. Cook, *The Institutes of the Lawes of England, First Part*, III, Brooke, Londra, 4, Lib. 7, sez. 440, il quale distingueva fra l'uso del porto (*the franchise*), oggetto di una *royal prerogative*, e la proprietà del suo suolo. In quella costruzione la linea di demarcazione è fra il potere pubblico proprietario ed il privato utilizzatore in forza di una concessione pubblica. In senso simile vale la ricostruzione di Rezio (*De jure portibus*) fra *iurisdictio* e *dominium*.

[69] Si utilizza questo termine per ricomprendere quelle fonti superprimarie, ma non propriamente costituzionali, cui è demandata l'integrazione delle previsioni costituzionali per loro espresso mandato. A questa categoria riconduciamo le leggi organiche (ad esempio francesi e spagnole) o quelle leggi speciali adottate in particolare per definire lo *status* di specifici territori (ad esempio in Belgio, sulla base dell'art. 39 della Costituzione o in Portogallo per definire gli statuti politico-amministrativi delle regioni autonome delle

cano chi ha il potere normativo sui porti. Ciò è abbastanza banale; più interessante, a dire il vero, è chiedersi *perché tacciono* e cosa significhi il loro silenzio.

La risposta che possiamo anticipare è di carattere storico: le Costituzioni tacciono quando non intendono sovvertire la situazione come si è venuta a cristallizzare nel tempo. A volte non è nemmeno necessaria la parola della legge, perché l'amministrazione di un porto "va da sé", per come è sempre andata[70]. Plasmati dalla storia, i porti si confrontano con altri prodotti storici, le Costituzioni, che semplicemente possono scegliere di non alterare quanto le ha precedute oppure di ridisegnare i confini delle competenze fra i livelli di governo, perché nuove esigenze (ancora: economiche, geopolitiche, industriali, territoriali) lo richiedono.

Ciò è facilmente riscontrabile nelle Costituzioni degli Stati federali e proprio da queste esperienze occorre partire per costruire la nostra analisi. Se è vero che solo le Costituzioni di Stati *compositi* (federali o regionali che siano) contemplano qualche disposizione in materia portuale, ciò non significa che tutte le Costituzioni, regionali o federali, ne siano provviste, ma che quasi sicuramente ne sono sprovvisti gli ordinamenti di Stati unitari, che eventualmente menzionano i porti in leggi di attuazione costituzionale in relazione a territori che godono di specifici *status* differenziati[71].

Questo dato dimostra che la scelta allocativa del potere in materia portuale è strettamente connessa alla scomposizione della sovranità e quindi all'architettura dei livelli di governo territoriali: se non c'è "so-

Azzorre e di Madeira). In Italia la funzione è assolta dagli Statuti speciali, adottati, come è noto, con legge costituzionale, che dunque li pone in una posizione diversa dal punto di vista gerarchico.

[70] È il caso, assai significativo, dei Paesi Bassi, dove i porti sono municipali, in base all'antica tradizione del modello anseatico, e tali sono rimasti nel tempo, magari cambiando la forma giuridica dell'ente gestore (oggi si tratta di società di capitali, talvolta partecipate dallo Stato, come nel caso del porto di Rotterdam). Non esiste nemmeno una legge statale che disciplini propriamente le autorità portuali. Sul caso olandese v. P.W. DE LANGEN, L.M. VAN DER LUGT, *Institutional reforms of port authorities in the Netherlands; the establishment of port development companies*, in *Research in Transportation Business & Management*, vol. 22, 2017, p. 110 ss.

[71] È il caso della Francia, con riguardo ai territori d'Oltremare, o del Portogallo rispetto alle Azzorre: cfr. l'art. 27, lett. e) della *Lei n.º 39/80 de 5 de Agosto, Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores* che attribuisce alla Regione autonoma, come materia di suo interesse specifico, la *Administração de portos e aeroportos, incluindo impostos e taxas portuárias e aeroportuárias*. Identica norma si trova nello Statuto di Madeira (art. 29 della legge n. 130/1999).

vrapposizione" fra di essi, non è nemmeno necessario stabilire chi si occupa dei porti, cosa che può essere fatta con una normale legge ordinaria.

8. *Alcuni tratti di fondo per identificare lo Stato federale. Porti e federalismo*

«Se nessuno me ne chiede, lo so bene: ma se volessi spiegarlo a chi mi chiede, non lo so» scriveva Sant'Agostino a proposito del tempo[72]. Alla domanda su cosa sia uno Stato federale – e quando possa essere distinto da uno Stato regionale – le parole del vescovo di Ippona risuonano nella mente.

È facile verificare quando uno Stato *non è federale*; più complesso è cercare di definirlo in positivo. Ciò non deriva solo dalla concorrenza di tipi di Stato ibridi – come, appunto, lo Stato regionale – sorti per temperare gli aspetti dello Stato unitario e centralizzato (storicamente rappresentato dallo stampo francese) con l'esperienza storica degli Stati Uniti[73], ma anche dal fatto che talvolta si sovrappone l'idea giuridico-costituzionale della *Federazione* con il *federalismo*, inteso come fenomeno storico, politico e sociale, che va al di là del mero dato giuridico[74].

Pur consci di questo problema, l'identificazione dei sistemi federali di cui ci si occuperà segue le classificazioni più tradizionali e non controverse.

Restando su un terreno strettamente giuridico, le due caratteristiche che paiono essenziali nell'identificazione di uno Stato federale, in particolare per differenziarlo dallo Stato regionale, risiedono nel grado di autonomia dell'ordinamento territoriale statale rispetto a quello federale e nella partecipazione/rappresentanza degli Stati federati agli organi del governo federale. Questi due elementi possono essere verificati attraverso diversi criteri, non sempre di unanime identificazione[75]. Grazie alla

[72] Agostino di Ippona, *Confessioni*, Libro XI, par. 11.14: «*Quid est ergo tempus? Si nemo ex me quaerat, scio; si quaerenti explicare velim, nescio*».

[73] M. Gorlani, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 655 ss.

[74] W.S. Livingston, *A note on the nature of federalism*, in A. Wildawsky (a cura di), *American federalism in perspective*, Little, Brown and Company, Boston, 1967; M. Albertini, *Il federalismo. Antologia e definizione*, Il Mulino, Bologna, 1979; P. King, *Federalism and Federation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1982, p. 76. Nella dottrina più recente espressiva di questa attitudine è l'opera di N. P. Alessi, *A Global Law of Diversity. Evolving Models and Concepts*, Routledge, New York, 2024.

[75] V. per tutti G. De Vergottini, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 831 ss.

manualistica, possiamo identificare un elenco che pare esaustivo almeno rispetto ai punti di osservazione[76], che sono:

a) il riparto costituzionale di competenze fra Stato e regioni;

b) la presenza di una seconda Camera territoriale;

c) il coinvolgimento degli Stati federati nel procedimento di revisione costituzionale;

d) l'esistenza di un sistema di giustizia costituzionale deputato a risolvere le controversie fra la Federazione e gli Stati;

e) l'assetto del sistema fiscale e finanziario;

f) il residuo di elementi di sovranità per gli Stati federati (in particolare, esercizio di un potere estero e del potere giurisdizionale)

Ciascuno di essi è potenzialmente suscettibile di ulteriore approfondimento e di scorporazione in ulteriori sotto-indici che aiutano meglio a definire la tassonomia delle tipologie statuali. Il confine e lo scopo del presente lavoro lo rende inadatto ad essere la sede di una completa revisione critica, sia *destruens* che *construens*, di tali criteri. Tuttavia, pare opportuno sottolineare che è proprio sull'ultimo di questi (lett. f) relativo al "*residuo di elementi di sovranità*" che il discorso si fa più sottile e complesso e, forse, più utile ai nostri fini. Se ci collochiamo nella prospettiva di questo criterio, l'autonomia degli Stati federati può essere verificata attraverso: a) l'esistenza di costituzioni statali (o, *rectius*, di diritti costituzionali statali[77]), generalmente preesistenti o coeve rispetto a quelle federali; b) l'esistenza di due ordini di giurisdizioni, federale e statale, con il compito ciascuno di presiedere all'applicazione delle norme dei due livelli ordinamentali.

È sempre con riguardo al "residuo di sovranità" che il tema portuale affiora in tutto il suo interesse: come si è detto nel capitolo introduttivo, il governo dei porti è da sempre connesso all'idea della sovranità terrestre dello Stato che si protende verso il mare e sulle vie di navigazione[78].

[76] P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 5 ss.

[77] In Canada, ad esempio, non esistono vere e proprie Costituzioni scritte per i singoli Stati, ma esistono diritti costituzionali, sulla scorta della *uncodified Constitution* britannica. Cfr. B. Pellier, *La nature quasi constitutionnelle de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec et l'idée d'une constitution québécoise*, in *Bulletin québécois de droit constitutionnel*, n. 2/2007.

[78] È noto che possono esistere ed avere una grandissima rilevanza geo-economica porti interni (*inland ports*, in inglese o *binnenhäfen* in tedesco) e fluviali. Ad esempio, il porto di Amburgo non è, geograficamente, un porto marino, essendo collocato sul fiume Elba a più di cento chilometri dall'estuario di questo. Tuttavia, resta uno *Seehafen* dal punto di vista commerciale e logistico, poiché le navi provenienti dal mare possono risalire l'Elba e raggiungere la città. L'approccio, comunque, non cambia: se esistono collegamenti navigabili fra porti non

Dunque, analizzare come sono organizzati i porti negli Stati federali può offrire prospettive qualificanti su come, in ciascuna esperienza, è vissuto ed interpretato il federalismo. Ancora, i porti possono offrire un'interessante chiave di analisi – proprio per la natura poliedrica che li caratterizza come luoghi geografici, entità storiche, mercati economici e oggetti giuridici – nella lettura integrata dello stesso federalismo come fenomeno, sì, costituzionale, ma intrinsecamente connesso a dati metagiuridici.

Rispetto ai criteri sopra enunciati, poi, il residuo di sovranità non è l'unico che assume un rilievo nell'analisi della disciplina portuale multilivello. Bisogna ovviamente confrontarsi con il primo, ovvero il riparto costituzionale delle competenze tra Federazione e Stati federati, ma anche con il quinto, concernente l'assetto fiscale e finanziario delle risorse pubbliche.

A questo proposito, si è scelto di considerare più approfonditamente gli ordinamenti federali "classici", appartenenti alla tradizione giuridica occidentale, degli Stati Uniti e della Germania, prima di formulare qualche riflessione sulla disciplina dei porti nell'ordinamento regionale italiano. Una riflessione che sarà arricchita dalla comparazione *per differentiam* con i sistemi federali sopra ricordati, ma anche con soluzioni adottate in Stati europei di tipo regionale. Sarà in quella sede che si coglierà l'occasione per svolgere alcune osservazioni sul c.d. *federalizing process* dell'Unione Europea. Ciò, ovviamente, non toglie che possano esistere nel mondo altri ordinamenti di carattere federale[79]

costieri ed il mare aperto, la sovranità statale si eserciterà nei primi, una volta approdate le navi. Una situazione non dissimile è rappresentata dal sistema navigabile costituito dai Grandi Laghi e dal fiume Saint Lawrence che consente la navigazione dall'Oceano Atlantico sino a questi: ad esempio, il Porto di Cleveland è connesso al porto di Anversa con spedizioni bisettimanali (*Cleveland-Europe Express*). Peraltro i Grandi Laghi presentano questioni di estensione della sovranità territoriale e coordinamento interstatale, essendo condivisi con il Canada. In Italia sono presenti, in particolare, due idrovie che connettono il porto di Chioggia sull'Adriatico ai porti fluviali di Mantova e Cremona. Tuttavia, la diversità con le situazioni sopra ricordate è che le navi ed i carichi in questo caso debbono passare da un porto costiero, per poi entrare nella navigazione interna, cosa che non avviene per i Grandi Laghi e per l'Elba, data la diversa portata e navigabilità delle vie d'acqua.

[79] Troviamo riferimenti ai porti nella Costituzione messicana: l'art. 89 stabilisce che nelle facoltà del Presidente rientri (n. XIII) «*Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación*». L'art. 118 sancisce altresì che gli Stati non possono, senza il consenso del Congresso, «*establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones*». Anche nella Costituzione del Brasile si trovano vari riferimenti ai porti. L'art. 21 attribuisce all'Unione (n. XII) «e*xplorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: […] d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; [...] f) os portos marítimos, fluviais e lacustres*». Sempre all'Unione compete la potestà legislativa (art. 22 n. X) sul

e non[80] nelle cui Costituzioni si trova traccia del fenomeno portuale. Viceversa, vi sono poi ordinamenti federali in cui i testi costituzionali non fanno specifica menzione dei porti e della navigazione, ma la regolazione di questi assume poi "tono costituzionale" in quanto richiamata da norme di attuazione costituzionale, in particolare rispetto al riparto di competenze fra il livello nazionale e quelli inferiori[81].

La scelta di analizzare Stati Uniti e Germania diverrà – sperabilmente – evidente alla lettura. Possiamo però qui specificare due elementi essenziali che hanno indirizzato la selezione.

Il primo: in entrambe le Costituzioni federali si fa riferimento o ai porti o alla navigazione, implicando così una disciplina costituzionale e pubblicistica degli stessi.

Il secondo: in entrambi gli ordinamenti il mondo portuale è oggetto di specifica attenzione dedicata dalle Costituzioni di alcuni Stati federati, che emblematicamente rappresentano l'intrinseca connessione tra funzioni pubbliche e governo dei porti.

Questo elemento, per esempio, ha escluso dal novero degli Stati da analizzare il Canada: il *Constitution Act* del 1867 ha riservato alla Federazione praticamente tutti i poteri in materia marittima e nautica[82]. Ciò ha

«*regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial*». Entrambi i casi testimoniano una appropriazione del potere federale nella materia.

[80] Peculiare l'art. 361 della Costituzione della Colombia, che attribuisce una quota dei proventi fiscali a «*los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelante la explotación de recursos naturales no renovables, así como para los municipios con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos*». La Costituzione dell'Ecuador attribuisce al Presidente, in caso di stato d'emergenza, il potere di chiusura dei porti (art. 165). Lo Stato centrale mantiene peraltro la competenza esclusiva nella materia (art. 261, n. 10).

[81] Il caso è quello del Belgio, dove le competenze in materia portuale sono rimesse alle Regioni nella normativa d'attuazione costituzionale che distribuisce le materie fra i diversi livelli. Si tratta della *Loi spéciale de réformes institutionnelles* dell'8 agosto 1980, sulla base dell'art. 39 della Costituzione belga. Nella materie rientrano (art. 6 della *Loi spéciale*): «*L'acquisition, l'aménagement, l'équipement de terrains à l'usage de l'industrie, de l'artisanat et des services, ou d'autres infrastructures d'accueil aux investisseurs, y compris les investissements pour l'équipement des zones industrielles avoisinant les ports et leur mise à la disposition des utilisateurs*» (I, n. 3); «*les ports et leurs dépendances*» (X, n. 3); «*les services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que les services de sauvetage et de remorquage en mer*» (X, n. 9). Le competenze portuali sono quindi a vantaggio delle Regioni, che a loro volta hanno devoluto ai comuni – secondo il modello anseatico: v. cap. II – la gestione degli scali. Si v. il *décret du 2 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes*, della Regione fiamminga.

[82] Si v. l'elenco dell'art. 91, in cui sono presenti – oltre alla *Regulation of Trade and Commerce* (n. 2) – le materie *Beacons, Buoys, Lighthouses, and Sable Island* (n. 9), *Navigation*

comportato l'adozione di una legislazione federale unitaria che individua i porti e costituisce in maniera uniforme le autorità portuali[83], come avverrebbe in uno Stato unitario e/o regionale, così perdendosi le specificità dei territori federati.

Discorso simile vale per l'India, dove i porti maggiori sono espressamente attribuiti alla competenza dell'Unione e gli altri porti ricadono comunque in un ambito di legislazione concorrente[84].

Particolare è stato il caso dell'Australia, che ha funzionato in senso inverso: la legislazione federale ha rimesso agli Stati la regolazione pubblicistica dei porti. Ciò è avvenuto tramite il *Coastal Waters (State Powers) Act* del 1980, che è intervenuto per chiarire, ampliandoli, i limiti dei confini spaziali e normativi della potestà statale in materia di acque e navigazione. Si tratta della prima applicazione di una clausola "residuale" contenuta nella Costituzione australiana (sez. 51, cl. XXXVIII)[85], a

and Shipping (n. 10), *Quarantine and the Establishment and Maintenance of Marine Hospitals* (n. 11), *Sea Coast and Inland Fisheries* (n. 12), *Ferries between a Province and any British or Foreign Country or between Two Provinces* (n. 13). Caso di riferimento della Corte Suprema è *British Columbia (Attorney General) v Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, par. 36.

[83] La legislazione attualmente vigente è il *Canada Marine Act* del 1998. Per una panoramica v. A Mayer, *Administration of Ports and Harbours*, in A Chircop, W Moreira, H Kindred, E Gold (a cura di), *Canadian Maritime Law*, Irwin Law, Toronto, 2016, p. 136 ss.

[84] Si veda l'Allegato VII alla Costituzione Indiana che, in base all'art. 246, contiene la c.d. *Union List*, cioè l'elenco delle materie di competenza dell'Unione. Oltre alle competenze nautiche di natura generale, si rinviene espressamente la disciplina dei porti c.d. maggiori: n. 17 *Ports declared by or under law made by Parliament or existing law to be major ports, including their delimitation, and the constitution and powers of port authorities therein*. I restanti porti figurano nella Lista III, *Concurrent List*, e non nella II dedicata alle competenze degli Stati. Come materia concorrente, al n. 31 figurano i «*Ports other than those declared by or under law made by Parliament or existing law to be major ports*». Sul federalismo indiano e la ripartizione di competenze v. D. Amirante, *India*, Il Mulino, Bologna, 2007, in particolare cap. IV e V. Dal punto di vista legislativo gli atti di riferimento sono il recentissimo *Ports Act* del 2025 (espressivo della competenza concorrente) e il *Major Ports Authorities Act* del 2021, che disciplina gli organi di governo dei porti unionali. Per completezza, va altresì menzionato il fatto che l'art. 364 della Costituzione ("*Special provisions as to major ports and aerodromes*") attribuisce al Presidente (dunque al Governo, in base alla regola dell'*advice*) il potere di sospendere qualunque legge federale o statale o di limitarne la portata ai porti maggiori e agli aerodromi.

[85] «*The Parliament shall, subject to this Constitution, have power to make laws for the peace, order, and good government of the Commonwealth with respect to […] the exercise within the Commonwealth, at the request or with the concurrence of the Parliaments of all the States directly concerned, of any power which can at the establishment of this*

lungo trascurata[86] e poi utilizzata nel specificare la competenza marittima degli Stati federati anche in relazione ai porti[87]. L'effetto è stato quello di confermare un'amministrazione locale dei porti, che però non trova tuttora attenzione da parte delle Costituzioni dei singoli Stati: da un lato, perché probabilmente veniva data per scontata una competenza residuale sui porti, quantomeno interni[88]; dall'altro, perché comunque persisteva qualche incertezza costituzionale che è durata sino alla legge del 1980[89], anticipata – quanto all'uso delle acque – dal *Seas and Submerged Lands Act* del 1973[90].

Con queste premesse si può dunque passare all'analisi successiva,

Constitution be exercised only by the Parliament of the United Kingdom or by the Federal Council of Australasia».

[86] K. Booker, *Section 51 (XXXVIII) of the Constitution*, in *University of New South Wales Journal*, vol. 4, 1981, p. 91 ss.

[87] Sez. 5, *Coastal Waters Act 1980*: «*The legislative powers exercisable from time to time under the constitution of each State extend to the making of: […] (b) laws of the State having effect in or in relation to waters within the adjacent area in respect of the State but beyond the outer limits of the coastal waters of the State, including laws applying in or in relation to the sea - bed and subsoil beneath, and the airspace above, the first - mentioned waters, being laws with respect to: (i) subterranean mining from land within the limits of the State; or (ii) ports, harbours and other shipping facilities, including installations, and dredging and other works, relating thereto, and other coastal works*»

[88] M. White, *Australia's Offshore Legal Jurisdiction: Part I – History and Development*, in *Australia & New Zealand Maritime Law Journal*, n. 1/2011, p. 10 :«*There was no need to deal with 'inland waters', such as ports, rivers and dams, as they were clearly within State power and were never the subject of a claim by the Commonwealth*».

[89] In effetti, la Federazione avrebbe avuto tutte le competenze per "appropriarsi" dei porti, dato che la sez. 51 conferisce competenza al Commonwealth con riguardo a: I) *trade and commerce with other countries, and among the States*; VI) *the naval and military defence of the Commonwealth*; VII) *lighthouses, lightships, beacons and buoys*; X) *fisheries in Australian waters beyond territorial limits*; XXIX) *external affairs*; XXX) *the relations of the Commonwealth with the islands of the Pacific*; XXXII) *the control of railways with respect to transport for the naval and military purposes of the Commonwealth*; XXXIX) *matters incidental to the execution of any power vested by this Constitution in the Parliament*. Non solo, la sez. 98, con valenza interpretativa, afferma: «*The power of the Parliament to make laws with respect to trade and commerce extends to navigation and shipping, and to railways the property of any State*». La legge in questione venne adottata sulla scorta del *Offshore Constitutional Settlement 1979*, concordato fra la Federazione e gli Stati: cfr. M. White, *Australia's Offshore Legal Jurisdiction,* cit., p. 9.

[90] Sez. 14: «*Nothing in this Part affects sovereignty or sovereign rights in respect of any waters of the sea that are waters of or within any bay, gulf, estuary, river, creek, inlet, port or harbour and: (a) were, on 1st January, 1901 , within the limits of a State; and (b) remain within the limits of the State*».

partendo anzitutto dal sistema federale per eccellenza (gli Stati Uniti), per poi tornare sulle sponde europee della Repubblica federale tedesca. L'ultimo capitolo sarà invece dedicato all'approfondimento della situazione italiana, nel quadro dello Stato regionale, beneficiando di una comparazione puntuale anche con altri ordinamenti (quelli spagnolo e francese in particolare).

Parte I

IL GOVERNO DEI PORTI NEGLI STATI FEDERALI DI LUNGA TRADIZIONE (STATI UNITI E GERMANIA)

Capitolo I

I PORTI NEL FEDERALISMO STATUNITENSE

Sezione I – La Costituzione federale

Sommario: 1. La base mercantilistica della Costituzione americana nel commercio via mare. – 2. La "*No Preference for Ports clause*" ed i porti nella trama costituzionale americana. – 3. *Gibbons v. Ogden, Passenger cases e Cooley v. Board of Wardens*: il consolidamento dell'Unione attraverso i porti e la navigazione. – 4. Lettera morta: la giurisprudenza sulla clausola di non preferenza. – 4.1. La ferita fatale: l'ostruzione alla navigazione in *Pennsylvania v. Wheeling Bridge Company* (1855) e le decisioni successive – 4.2. Il colpo decisivo: *Munn v. Illinois* – 4.3. *No Preference clause* e quarantena sanitaria: *Morgan Steamship v. Louisiana* – 4.4. *Johnson v. Chicago* (1886): responsabilità civile degli armatori e clausola di non discriminazione – 4.5. Il XX secolo – 4.6. La *No preference clause* e le teorie dell'interpretazione costituzionale – 5. La clausola costituzionale sui diritti di tonnellaggio (art. I, sez. 10, cl. 3) – 5.1. *Where is the consent?* – 6. Alcune considerazioni di sintesi sugli equilibri costituzionali in materia portuale

1. *La base mercantilistica della Costituzione americana nel commercio via mare*

Che la storia costituzionale statunitense sia intrinsecamente connessa al fenomeno portuale è evidente a partire dalla semplice circostanza geografica che le prime Tredici Colonie che sottoscrissero la dichiarazione di indipendenza del 1776 avessero tutte uno sbocco sull'Oceano Atlantico[1].

[1] Le Tredici Colonie corrispondono, con qualche mutamente territoriale e di denominazione, ai seguenti stati: New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Nord, Carolina del Sud, Georgia. Tutti questi sono stati costieri, ad eccezione della Pennsylvania, che nel 1704, "perse" le sue contee rivierasche che daranno origine allo stato del Delaware. La connessione con l'Atlantico in questo caso resta garantita dalla navigabilità

Più significativamente, l'intera storia della rivoluzione americana ebbe origine nel porto di Boston, prima con il *Boston Tea Party* del dicembre 1773[2] e poi con la risposta inglese contenuta nel sostanziale embargo che colpì lo scalo del Massachusetts, ordinato dal *Boston Port Act* entrato in vigore il 31 marzo 1774[3].

A partire dal moto di solidarietà delle colonie nei confronti del Massachusetts si svilupperà il movimento rivoluzionario, con il Primo Congresso Continentale svoltosi a Filadelfia nell'ottobre 1774, a seguito del quale la posizione unitaria delle Colonie emergerà negli *Articles of Association* e nella *Declaration and Resolves.* Con questi atti si diede corso a rappresaglie commerciali nei confronti della Gran Bretagna e si riaffermarono i diritti fondamentali di libertà e proprietà dei coloni americani, affermati in prima battuta dalla *Charter of Massachusetts Bay* del 1628[4],

del fiume Delaware, che lambisce Filadelfia, capitale dello Stato. Come si vedrà oltre, questa connessione acquatica sarà assai rilevante nello sviluppo della giurisprudenza costituzionale e nell'interpretazione di alcune previsioni della Costituzione.

[2] Per un'analisi storico-costituzionale v. J.Ph. Reid, *Constitutional History of the American Revolution*, The Unversity of Wisconsin Press, Madison, 1986.

[3] Il cui titolo ufficiale era «*An Act to discontinue in such Manner, and for such Time as are therein mentioned, the landing and discharging, lading or shipping, of Goods, Wares, and Merchandise, at the Town and within the Harbour of Boston, in the Province of Massachusetts Bay, in North America*».

[4] La *Royal Charter,* concessa da re Carlo I nel 1628, fissava i diritti ed i privilegi dei coloni nel nuovo mondo attraverso la *Massachusetts Bay Company*. Nel documento si richiamano variamente «*Havens, Portes, Rivers, Waters, Fishings*» che fanno parte della dotazione territoriale dei coloni, rispetto alla quale essi hanno piena libertà di sfruttamento. Si legge infatti che ai coloni (nominalmente individuati) è garantita «*free Libertie of fishing in or within any the Rivers or Waters*», con la possibilità per i destinatari di concedere a loro volta questo privilegio. Ancora più significativamente, la *Charter* esentava i coloni da tasse ed imposte per un congruo periodo di tempo, limitando comunque anche *pro futuro* il montante fiscale che la Corona avrebbe potuto richiede («*they and every of them shalbe free and quits from all Taxes, Subsidies, and Customes, in Newe England, for the like Space of seaven Yeares, and from all Taxes and Imposicons for the Space of twenty and one Yeares, vpon all Goodes and Merchandizes at any Tyme or Tymes hereafter, either vpon Importacon thither, or Exportacon from thence into our Realme of England, or into any other our Domynions by the said Governor and Company, and their Successors, their Deputies, Factors, and Assignes, or any of them; EXCEPT onlie the five Pounds per Centum due for Custome vpon all such Goodes and Merchandizes as after the saide seaven Yeares shalbe expired, shalbe brought or imported into our Realme of England, or any other of our Dominions, according to the auncient Trade of Merchants, which five Poundes per Centum onlie being paide, it shall be thenceforth lawfull and free for the said Adventurers, the same Goodes and Merchandizes to export and carry out of our said Domynions into forraine Partes, without any Custome, Tax or other Dutie to be paid to Vs. our Heires or Successors, or to any other Officers or Ministers of Vs. our Heires and Successors. PROVIDED, that the*

i cui contenuti erano plasmati su quelli della *Magna Charta*[5] e che le Tredici Colonie consideravano violata e tradita dalle decisioni della Corona inglese, che interferiva nel loro diritto di proprietà e nella libertà di commercio marittimo, restringendoli pesantemente[6]. Non a caso, il *Boston Port Act* verrà denunciato dalla camera dei borghesi della Virginia come «*a most dangerous attempt to destroy the constitutional liberty and rights of North America*», poiché «*most violently and arbitrarily deprives them [Bostonians] of their property, in wharfs erected by private persons, at their own great and proper expence*»[7]. Questi stessi cittadini ribadirono l'opinione di Sir John Davies, *Attorney General of Ireland* nel XVI secolo, secondo il quale «*the first and principal cause of making kings was to maintain property and contracts, and traffic and commerce among men*»[8].

Questo sostrato geografico, storico e socio-economico è chiaramente rintracciabile nelle previsioni stilate dai *Framers* nella Convenzione di Filadelfia del 1787.

said Goodes and Merchandizes be shipped out within thirteene Monethes, after their first Landing within any Parte of the saide Domynions»).

[5] Cfr. B.H. Siegan, *Economic Liberties and the Constitution*, Transaction Publishers, New Brunswick e Londra, 2009, p. 34 ss.

[6] La denuncia di queste violazioni è contenuta nella *Declaration and Resolves of the First Continental Congress* del 1774. Di questo pare opportuno citare, nel quadro di questa ricerca, la prima e l'ultima risoluzione: «*[The Congress] Resolved, N. C. D. 1. That they are entitled to life, liberty, and property, and they have never ceded to any sovereign power whatever a right to dispose of either without their consent. […]Resolved, N. C. D. 11. That the following Acts of Parliament are infringements and violations of the rights of the Colonists; and that the repeal of them is essentially necessary in order to restore harmony between Great Britain and the American Colonies, viz: The several Acts of 4 George III. ch. 15, and ch. 34. 5 George III. ch. 25. 6 George III. ch. 52. 7 George III. ch. 41, and ch. 46. 8 George III. ch. 22, which impose duties for the purpose of raising a revenue in America, extend the powers of the Admiralty Courts beyond their ancient limits, deprive the American subject of trial by jury, authorize the Judge's certificate to indemnify the prosecutor from damages, that he might otherwise be liable to, requiring oppressive security from a claimant of ships and goods seized, before he shall be allowed to defend his property, and are subversive of American rights. Also the 12 George III. ch. 24, entituled "An Act for the better securing his Majesty's Dock-yards, Magazines, Ships, Ammunition, and Stores," which declares a new offence in America, and deprives the American subject of a constitutional trial by jury of the vicinage, by authorizing the trial of any person, charged with the committing any offence described in the said Act, out of the Realm, to be indicted and tried for the same in any Shire or County within the Realm. Also the three Acts passed in the last session of Parliament, for stopping the Port and blocking up the Harbour of Boston, for altering the Charter and Government of the Massachusetts Bay, and that which is entituled "An Act for the better administration of Justice," &c.* ».

[7] .Ph. Reid, *Constitutional History of the American Revolution*, cit., p. 33.

[8] Citato *ibidem*.

Anzitutto, è assai presente la dimensione marittima, costiera e commerciale degli Stati che compongono la nuova e "più perfetta" Unione: lo si evince dall'elenco di competenze riservate al Congresso dalla *sec.* 8 dell'Articolo I. Al potere legislativo federale spetta infatti: imporre e riscuotere tasse, dazi, imposte e accise in maniera uniforme sul territorio nazionale (clausola 1, c.d. "*uniformity clause*"); regolare il commercio con le nazioni straniere, fra gli Stati e con le tribù indiane (clausola 3, c.d. "*Commerce clause*"), definire e punire la pirateria e i crimini commessi in alto mare (clausola 10 , "*define and punish clause*"), stabilire regole riguardo alle catture per terre e per mari (clausola 11, "*capture clause*", connessa al potere di dichiarare guerra), creare e mantenere una flotta (clausola 13, "*navy clause*"[9]), stabilire regole per il governo e l'amministrazione delle forze di terra e di mare (clausola 14, "*care of armed forces clause*").

Il filo rosso che tiene insieme tutte queste previsioni, e che si pone come base stessa della Costituzione americana, è l'affermazione e la preservazione della sovranità economica della nuova Unione, garantita anzitutto dal pieno controllo dei traffici commerciali marittimi e dalla loro protezione[10]. Non a caso, Alexander Hamilton dedicherà significative riflessioni dalle colonne del *The Federalist* per sottolineare l'importanza di costituire una flotta statunitense solida, in grado di difendere le rotte commerciali via mare e garantire, comunque, connessioni permanenti fra "il nuovo e il vecchio mondo"[11].

[9] A. Hamilton, *The Federalist Paper n. 11* (*"The Utility of the Union in Respect to Commercial Relations and a Navy"*), 1787: «*Under a vigorous national government, the natural strength and resources of the country, directed to a common interest, would baffle all the combinations of European jealousy to restrain our growth. This situation would even take away the motive to such combinations, by inducing an impracticability of success. An active commerce, an extensive navigation, and a flourishing marine would then be the offspring of moral and physical necessity. We might defy the little arts of the little politicians to control or vary the irresistible and unchangeable course of nature*».. Sulle discussioni alla Convenzione di Filadelfia circa la necessità di mantenere una flotta, anzitutto per proteggere il commercio, v. J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States : With a Preliminary Review of the Constitutional History of the Colonies and States Before the Adoption of the Constitution*. Little, Brown and Company, Boston, 1833, 189

[10] Cfr. W.W. Bates, *American Navigation. The political history of its rise and ruin and the proper means for its encouragement*, Houghton, Mifflin &Co., 1902, p. 20 ss.

[11] Si v. ancora A. Hamilton, *The Federalist Paper n. 11* che, sebbene in chiave "nazionalista", non ipotizza affatto di chiudere le rotte commerciali, ma suggerisce che la forza dell'Unione consentirà di rendere il mercato americano conteso fra i commercianti d'Oltreoceano: «*If we continue united, we may counteract a policy so unfriendly to our prosperity in a variety of ways. By prohibitory regulations, extending, at the same time, throughout the States, we may oblige foreign countries to bid against each other, for the privileges of our markets. This assertion will not appear chimerical to those who are able to appreciate the importance*

Malgrado la secessione politica dalla madrepatria inglese, rimane inalterato per la nuova entità federale il bisogno di stabilire solidi rapporti commerciali con il continente europeo (e, non va dimenticato, con le varie colonie degli Stati europei, in particolare della Gran Bretagna, sparse nel globo), mercato di sbocco per le produzioni (ex-)coloniali e al tempo stesso mercato complementare di approvvigionamento per una società borghese che non dimentica le sue origini e, di conseguenza, nemmeno le sue abitudini di consumo[12].

Dunque, il bisogno di proteggere la proprietà e la libertà (di commercio) individuali si riflette nell'affermazione di questa sovranità economica: l'Unione proteggerà i traffici e, di conseguenza, i diritti dei singoli, esattamente come avrebbe dovuto fare il re[13].

Al conferimento di potere realizzato dalle clausole della sez. 8 segue poi l'indicazione di modi e divieti di esercizio del potere legislativo, validi anzitutto per la Federazione[14], che vengono a completare e corroborare l'impostazione mercantilistica di cui si è detto.

of the markets of three millions of people--increasing in rapid progression, for the most part exclusively addicted to agriculture, and likely from local circumstances to remain so--to any manufacturing nation; and the immense difference there would be to the trade and navigation of such a nation, between a direct communication in its own ships, and an indirect conveyance of its products and returns, to and from America, in the ships of another country».

[12] Non a caso, la prima rappresaglia economica dopo il *Boston Port Act* fu la *Non-Importation, Non-Consumption, and Non-Exportatation Association* sancita nel 1774 che colpì tutti i beni provenienti da Gran Bretagna e Irlanda, ma anche beni specifici provenienti dai territori dell'Impero britannico («*we will not import into British America, from Great Britain or Ireland, any Goods, Wares, or Merchandises whatsoever, or from any other place, any such Goods, Wares, or Merchandises as shall have been exported from Great Britain or Ireland; nor will we, after that day, import any East India Tea from any part of the World; nor any Molasses, Syrups, Paneles, Coffee, or Pimento, from the British Plantations or from Dominica; nor Wines from Madeira, or the Western Islands; nor Foreign Indigo*»). Anche qui basti leggere le parole di A. Hamilton, *The Federalist Paper n. 11*, che si mostrano ben consapevoli che il consolidamento del mercato interno fra gli Stati americani non è sufficiente e occorre unirsi anche per presentatsi sui mercati stranieri: «*An unrestrained intercourse between the States themselves will advance the trade of each by an interchange of their respective productions, not only for the supply of reciprocal wants at home, but for exportation to foreign markets. The veins of commerce in every part will be replenished, and will acquire additional motion and vigor from a free circulation of the commodities of every part. Commercial enterprise will have much greater scope, from the diversity in the productions of different States. When the staple of one fails from a bad harvest or unproductive crop, it can call to its aid the staple of another. The variety, not less than the value, of products for exportation contributes to the activity of foreign commerce*».

[13] Si v. la citazione di Davies, sopra riportata (cfr. alla nota 8).

[14] La Federazione è la destinataria di queste limitazioni, sebbene i principi siano stati considerati, soprattutto all'inizio della storia costituzionale nordamericana, suscettibili

È fatta così interdizione di imporre tasse o dazi su beni esportati da qualunque Stato (sez. 9, clausola 5, "*export clause*") e, subito di seguito, arriva la disposizione più interessante ai nostri fini e, certamente, una delle più originali contenute nella Costituzione americana: la "*No Preference Clause for Ports*".

Tale previsione stabilisce che «nessuna preferenza dovrà essere accordata, da parte di qualsiasi regolazione commerciale o fiscale, ai porti di uno Stato rispetto a quelli di un altro, né le imbarcazioni provenienti da o dirette verso uno Stato potranno essere obbligate ad entrare, abbandonare o pagare dazi in un altro»[15].

Questa clausola – su cui torneremo più attentamente *infra* – conferma quanto detto sopra: il federalismo, come concepito dai Padri Costituenti, è configurato, da un lato, per garantire un "mercato unico" all'interno dell'Unione e per limitare l'imposizione fiscale, anche quella legittimata dal principio di rappresentanza[16]. Dall'altro lato, il mercato unico deve atteggiarsi come tale anche verso l'esterno e per questo diviene fondamentale il ruolo di promozione e coordinamento che l'Unione assume con riguardo al commercio internazionale, che all'epoca è, principalmente se non quasi esclusivamente, commercio *marittimo*.

Ad ulteriore conferma di questo, la successiva sezione 10 dell'Art. I pone i limiti alle legislazioni degli Stati, ai quali sono negati molteplici poteri in relazione all'economia nazionale, a partire dall'emissione di moneta e dall'imposizione fiscale su importazioni ed esportazioni, se non allo scopo di implementare regole di ispezione per i beni in entrata e in uscita, sempre a condizione che il Congresso dia il suo benestare e che i proventi siano devoluti alle casse federali (cd. "*import-export clause*"). Ancora – e si rientra nuovamente nel commercio marittimo – nessuno Stato può, senza il consenso del Congresso, imporre *diritti di tonnellaggio*

di estensione alle legislazioni degli Stati. Lo si vedrà oltre, con particolare riferimento ai *Passengers Cases*.

[15] «*No Preference shall be given by any Regulation of Commerce or Revenue to the Ports of one State over those of another: nor shall Vessels bound to, or from, one State, be obliged to enter, clear, or pay Duties in another*» (traduzione nel testo nostra).

[16] La sez. 8, clausola 1 stabilisce, come prima competenza del Congresso: «*The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States*». Si noterà che al potere federale spetta l'imposizione ed il prelievo tributario ("*lay and collect*"), ma le tasse dette *indirette*, che in realtà colpiscono la produzione e lo scambio economico (*duties, imposts and excises*), devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale. Dunque, agli Stati resta un potere fiscale in nome del principio "*no taxation without representation*".

alle navi che entrino nei suoi porti, così come non può mantenere truppe e navi da guerra in tempo di pace.

Si tratta di una catena normativa che, muovendosi simultaneamente sul versante dei poteri federali e su quello dei poteri statali, è volta a consentire la realizzazione di un'unità anzitutto economica: come ebbe a dire la Corte Suprema, proprio con riguardo al commercio marittimo e all'ingresso nei porti, fu proprio la necessità di armonizzare le legislazioni in materia fiscale e commerciale che condurrà al superamento della Confederazione e all'adozione di una nuova Costituzione[17].

Giova inoltre evidenziare come, per gli stessi interessi nazionali connessi al commercio via mare[18], al potere giudiziario federale sia attribuita la competenza esclusiva *to all Cases of admiralty and maritime Jurisdiction* (Art. III, sec. 2)[19]. Si trattò, come ricorda Hamilton nel *The Federalist*, di una scelta che nessuno discusse alla Convenzione di Filadelfia[20] e così

[17] «*Prior to the adoption of the Constitution the States attempted to regulate commerce, and they also levied duties on imports and exports and duties of tonnage, and it was the embarrassments growing out of such regulations and conflicting obligations which mainly led to the abandonment of the Confederation and to the more perfect union under the present Constitution*» (*State Tonnage Tax Cases*, 12 Wall. 204, 214 (1870), opinione della corte redatta da Clifford J.). V. altresì W. W. Bates, *American Navigation.* cit., p. 31 ss. Il principio che il controllo del commercio dovesse essere di stretta supervisione federale emerge in particolare da Hamilton in *The Federalist Paper* n. 22 ("*Other Defects of the Present Confederation*"), 1787.

[18] C.L. Black, *Admiralty Jurisdiction: Critique and Suggestions*, in *Columbia Law Review*, n. 3/1950, p. 261: «*the relevant constitutional provision recognizes with the clarity of necessary implication that the United States has a deep national concern in the business of navigation and shipping upon the high seas and upon the lakes and rivers of the country, and declares that that concern is to be expressed and made articulate primarily through the judicial branch of the federal government*».

[19] Si v. T. J. Shoenbaum, A.N. Yannopoulos, *Admiralty and Maritime Law,* The Michie Company, Charlottesville, 1984, in generale p. 67, che sottolinea tuttavia come, malgrado l'unanime scelta di conferire il diritto marittimo alla cognizione delle Corti federali, «*few other constitutional concepts have proved as difficult to define*». Cfr. su questa difficile definizione e sui confini incerti della giurisdizione federale in materia marittima D. P. Currie, *Federalism and the Admiralty: "The Devil's Own Mess"*, in *The Supreme Court Review*, 1960, p. 158 ss. D. Robertson, *Admiralty and Federalism. History and Analysis of Problems of Federal-State Relations in the Maritime Law of the United States*, Foundation Press, Mineola, 1970.

[20] A. Hamilton, *The Federalist Paper*, n. 80: «*The most bigoted idolizers of State authority have not thus far shown a disposition to deny the national judiciary the cognizances of maritime causes. These so generally depend on the laws of nations, and so commonly affect the rights of foreigners, that they fall within the considerations which are relative to the public peace. The most important part of them are, by the present Confederation, sub-*

il diritto marittimo fu riconosciuto nella sua qualità di «*oldest body of federal common law*»[21], nella generale considerazione della Corte Suprema come effettivo "produttore" dello stesso diritto marittimo, sulla base dell'autorizzazione costituzionale[22].

Allora, se è lecito dire, la Costituzione degli Stati Uniti "nasce" nei porti, a partire dal porto di Boston, ed è imbevuta di una particolare attenzione per come governare e gestire la ricchezza offerta dal mare e dalle sue vie commerciali che, grazie ai corsi d'acqua, raggiunge le aree interiori. Ogni *branch of government* si trova di fatto investita della compartecipazione a questo mandato costituzionale.

È allora condivisibile una lettura "economica" della Costituzione americana che vede non già nel diritto di proprietà individuale, ma nel *commercio* la «stella polare» della fase costituente americana[23]. Dunque, al cuore della Costituzione non c'è la protezione statica della proprietà, ma il fluire di questa, la generazione della ricchezza attraverso il commercio e, in specie, attraverso il commercio via mare.

Nel corso della storia – è chiaro – le esigenze muteranno: il mercato interno si amplierà con l'ingresso di nuovi Stati nella Federazione e così muterà la disponibilità di risorse e materie prime; si stabilizzeranno le istituzioni e le comunità dei "vicini continentali", rendendo possibili e più solidi i commerci terrestri, anche grazie all'introduzione di nuovi mezzi di trasporto, come le ferrovie. Più tardi ancora giungerà anche l'aeronautica, aprendo nuove e più rapide possibilità di collegamento.

Tuttavia, nel momento in cui si scrive la Costituzione, il mare è la risorsa prima, la via maestra dei traffici ed è al tempo stesso elemento di separazione e connessione con il resto del mondo. Da qui, appunto, la necessità di inserire la specifica clausola di "non preferenza" fra porti statunitensi e limitare l'autonomia impositiva degli Stati sulle navi che approdino ai loro lidi.

mitted to federal jurisdiction». V. anche H. Putnam, *How the Federal Courts were Given Admiralty Jurisdiction*, in *Cornell Law Review*, n. 4/1925, p. 460 ss.

[21] R. Force, *An Essay on Federal Common Law and Admiralty*, in *Saint Louis University Law Journal*, n. 4/1999, p. 1367 ss.

[22] M. Sevel, *Lost at Sea: The Continuing Decline of The Supreme Court in Admiralty*, in *University of Miami Law Review*, vol 71, 2017, p. 938 ss.

[23] L.J. Wearing, *Economic factors in the Drafting of the Constitution*, in *Marquette Law Review,* n. 2/1953, p. 103 ss. (p. 129 per l'espressione citata).

2. *La "*No Preference for Ports clause*" ed i porti nella trama costituzionale americana*

La "*No Preference for Ports clause*" nasce da un'esigenza dettata dalla geografia fisica e politica delle Tredici ex-Colonie e di due di esse in particolare: la Virginia ed il Maryland. I due Stati si trovano entrambi ad insistere sulle coste della *Chesapeake Bay*, un'ampia insenatura dell'Oceano Atlantico che, risalendo verso settentrione, si confonde con il vasto estuario del fiume Susquehanna.

Gran parte del territorio costiero centrosettentrionale appartiene al Maryland, mentre la parte meridionale rientra nella giurisdizione della Virginia. In particolare, la Virginia possiede sia il territorio di terraferma occidentale, sia l'istmo orientale della penisola di Delmarva che, proprio di fronte a questi territori, segna e chiude il confine della baia[24]. Dunque, lo Stato della Virginia controlla l'accesso alla baia sia ad est (in prossimità di Cape Henry) che ad ovest (Cape Charles): l'accesso al mare aperto, per le imbarcazioni provenienti dal Maryland, in particolare da Baltimora, doveva avvenire necessariamente attraverso la giurisdizione territoriale della Virginia[25].

Non può allora destare sorpresa che la delegazione del Maryland alla Convenzione di Filadelfia fosse particolarmente preoccupata di salvaguardare i suoi interessi commerciali e marittimi, sviluppati attorno al porto di Baltimora ed evitare che le navi provenienti dell'Oceano fossero obbligate ad approdare nel porto di Norfolk in Virginia. Furono proprio i delegati del Maryland a chiedere ed ottenere che la clausola di non preferenza fosse inserita nel Testo costituzionale, per evitare che l'Unione

[24] Il territorio corrisponde amministrativamente alle contee di Accomack e Northampton, che costituiscono il c.d. *Eastern Shore of Virginia*.

[25] È da segnalare che il Maryland possiede anche una sua *East Shore* sulle acque dell'Oceano Atlantico nella penisola di Delmarva, stretta fra il territorio del Delaware a nord e della *East Shore* della Virginia a sud. Il problema era che, all'epoca, in quelle contee del Maryland, prevalentemente agricole, non si erano sviluppati scali commerciali e insediamenti urbani significativi. Difatti, i traffici commerciali dello Stato gravitavano attorno a Baltimora, città che insiste sulla baia di Chesapeake, rendendoli sostanzialmente esposti ad eventuali controlli, dazi o limitazioni da parte della Virginia. La situazione mutò parzialmente negli anni Venti del 1800, quando venne scavato e reso navigabile il Canale Chesapeake-Delaware, aperto al commercio nel 1829. Il Canale connette, nella parte più settentrionale, la Chesapeake Bay al fiume Delaware e dunque le acque dello Stato omonimo a quelle del Maryland, consentendo di raggiungere il porto di Baltimora senza passare attraverso il territorio della Virginia. Da notare che il canale è controllato dalla Federazione, tramite lo *United States Army Corps of Engineers*.

favorisse l'approdo sulle coste atlantiche esterne e dunque consentisse lo sviluppo dei porti della Virginia e del Delaware a discapito di quelli del Maryland all'interno del golfo[26]. È da notare che questa clausola beneficiava, peraltro, lo Stato dove si teneva la Convenzione: il territorio della Pennsylvania è difatti intercluso rispetto all'Oceano, raggiungibile attraverso il fiume Delaware, navigando in acque di giurisdizione dello Stato omonimo e del New Jersey.

L'approvazione della clausola si poneva peraltro nel solco di un dibattito particolarmente avvertito all'interno della Convenzione fra gli Stati più piccoli e quelli più estesi, con i primi timorosi di subire svantaggi dall'attività federale in ambito economico-commerciale che avrebbe prediletto – su scala nazionale – i territori più ricchi ed i porti più grandi[27].

Venendo quindi al portato della disposizione costituzionale, bisogna osservare che essa è più densa di quanto non possa sembrare a prima vista. Anzitutto, in essa viene codificato il principio – e fissata dunque la realtà storica del tempo – che i porti sono anzitutto *beni degli Stati*: dunque sia la *proprietà* che l'*amministrazione* degli scali marittimi rientrano nel livello federato. La creazione di porti controllati dalla Federazione potrebbe sussistere solo in relazione a sue competenze specifiche, come quelle di carattere militare. In questo caso, troverebbe applicazione la clausola residuale, complementare ed esecutiva della sez. 8[28].

Viceversa, sul piano della *regolazione* delle attività portuali, la Federazione si vede attribuita molteplici competenze in grado di incidere notevolmente: prime fra tutte, quella in materia di tributi e la *Commerce*

[26] Cfr. i resoconti della Convenzione Federali raccolti da M. FARRAND (a cura di), *The Records of the Federal Convention of 1787*, II, Yale University Press, New Haven, 1911, p. 417 (seduta del 25 agosto 1787) : «*Mr. Carrol & Mr. L. Martin expressed their apprehensions, and the probable apprehensions of their constituents, that under the power of regulating trade the General Legislature, might favor the ports of particular States, by requiring vessels destined to or from other States to enter & clear thereat, as vessels belonging or bound to Baltimore, to enter & clear at Norfolk*».

[27] I dibattiti sono ricostruiti e commentati da L. J. WEARING, *Economic factors, cit.*, p. 112 ss. Al proposito giova riprendere la domanda di Oliver Ellsworth a fronte delle rassicurazioni dei "federalisti": «*Suppose that in pursuance of some commercial treaty or arrangement, three or four free ports and no more were to be established, would not combinations be formed in favor of Boston, Philadelphia, and some port on Chesapeake ?*» (p. 115).

[28] Al Congresso resta riservato il potere «*to make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof*». Si tratta quindi di una competenza trasversale, quasi di natura esecutiva, che ha ovviamente natura espansiva rispetto alle altre attribuzioni elencate.

clause, che – v. *infra* – darà origine per "gemmazione" giurisprudenziale a molteplici ambiti di competenza federale, a partire dalla regolazione della navigazione, quindi dei trasporti in genere e, più di recente, alla tutela ambientale.

Nell'esercizio di queste competenze, il potere federale sembrerebbe – il condizionale è d'obbligo, in base all'interpretazione della Corte Suprema che si vedrà nel paragrafo successivo – vincolato ad operare senza favoritismi nei confronti di alcuni porti a discapito di altri e a non orientare la sua politica commerciale beneficiando taluni scali e non altri, come in passato aveva fatto la Gran Bretagna a detrimento del commercio nordamericano[29].

Gli Stati non sono comunque esclusi da questa regolazione, sebbene non possano agire all'infuori dei limiti posti dal Congresso federale, come conferma la sezione 10. Questa stessa sezione ci consentirebbe di affermare che i principi contenuti nella *No Preference clause* siano applicabili tanto alla legislazione federale quanto a quella statale: in particolare il divieto di obblighi nei confronti delle navi potrebbe tranquillamente operare anche a livello statale, non solo per i diritti di tonnellaggio espressamente richiamati nella sezione 10. In effetti, questa fu l'interpretazione inizialmente emergente dalla giurisprudenza della Corte Suprema[30], che venne però poi abbandonata nel 1886 con la proclamazione di una sua esclusiva validità verso i poteri federali[31]. Anche questo *revirement* contribuirà, insieme ad altre affermazioni giudiziarie, a depotenziare la clausola fino a renderla quasi una lettera morta[32]. Prima di analizzare questa giurisprudenza è però necessario considerare tre pietre miliari nella costruzione federale statunitense, attinenti ai poteri federali in materia di commercio e di disciplina della navigazione.

[29] Secondo J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States,* Little, Brown and Company, Boston, IV ed., 1873, p. 452 la clausola «*cuts off the power to require, that circuity of voyage, which, under the British colonial system, was employed to interrupt the American commerce before the revolution. No American vessel could then trade with Europe, unless through a circuitous voyage to and from a British port*».

[30] Nei casi *Smith v. Turner* e *Cooley v. Board of Wardens* (su cui v. *infra*). Per una panoramica di insieme cfr. J. Fruchtman, *American Constitutional History*, Wiley-Blackwell, Hoboken (New Jersey), 2016, p. 59 ss.

[31] Nel caso *Morgan's Steamship Co. v. Louisiana Board of Health*, 118 U.S. 455 (1886).

[32] Questo rischio venne denunciato già dal giudice McLean nella sua *dissenting opinion* nel caso *Pennsylvania v. Wheeling & Belmont Bridge Company*, 59 U.S. 421 (1855).

3. Gibbons v. Ogden, Passenger cases *e* Cooley v. Board of Wardens*: il consolidamento dell'Unione attraverso i porti e la navigazione*

Nell'arco di meno di trent'anni, fra il 1824 ed il 1851, la Corte Suprema emise tre decisioni capitali per il consolidamento del federalismo statunitense. Tutte e tre le decisioni riguardano la navigazione ed offrono una lettura estensiva della *Commerce clause*, ascrivendo tramite questa l'intera regolazione del trasporto acqueo alla competenza del Congresso.

a) Disfide fra monopolisti: Gibbons v. Ogden

La prima di queste decisioni è *Gibbons v. Ogden* del 1824[33], redatta dal celeberrimo *Chief Justice* Marshall. La questione nasceva attorno al monopolio sulla navigazione a vapore che lo Stato di New York aveva concesso a Robert R. Livingston e Robert Fulton, i quali erano poi riusciti ad estenderlo anche ad altri Stati, gestendo l'intero settore tramite la vendita di licenze. Due di questi licenziatari erano proprio Thomas Gibbons e Aaron Ogden i quali, dopo aver tentato di operare in società, si erano separati ed avevano iniziato a farsi concorrenza su alcune tratte di trasporto prima gestite congiuntamente. In particolare, Ogden contestava che Gibbons potesse esercitare la sua attività nel tratto fra New York e Elizabethtown (oggi semplicemente Elizabeth, nel New Jersey). Gibbons replicava che la sua attività si svolgeva in forza di una specifica autorizzazione federale al commercio costiero, data dal Congresso con Atto del 18 febbraio 1793 ("*An act for enrolling and licensing ships and vessels to be employed in the coasting trade and fisheries, and for regulating the same*") e che questa dovesse essere l'unica valida, dato che il commercio statale era competenza federale.

Questa fu l'interpretazione abbracciata dalla Corte Suprema. Il giudice Marshall scrisse infatti che era inconcepibile una regolazione del commercio che escludesse la regolazione della navigazione e l'approdo delle navi (e delle merci) nei porti[34]. Marshall non mancò di sottolineare, dal punto di vista testualistico e linguistico, che vi era pacifico e pieno consenso sull'attrazione della navigazione nel significato di "*regulation of commerce*" e, anzi, questo corpo di significati costituiva uno dei *primary objects* su cui si era costruita l'Unione e scritta la Costituzione[35].

[33] *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. (9 Wheat.) 1 (1824).

[34] *Ivi*: «*The mind can scarcely conceive a system for regulating commerce between nations which shall exclude all laws concerning navigation, which shall be silent on the admission of the vessels of the one nation into the ports of the other, and be confined to prescribing rules for the conduct of individuals in the actual employment of buying and selling or of barter*».

[35] «*All America understands, and has uniformly understood, the word "commerce" to*

Ad ulteriore supporto di questa lettura, Marshall mobilitò un argomento sistematico, evocando la clausola di non preferenza fra porti e sottolineando che, se si fosse esclusa la navigazione dalla regolazione del commercio, la clausola non avrebbe avuto alcun senso[36].

Dunque, venne riconosciuto al Congresso «*the power to regulate, that is, to prescribe the rule by which commerce is to be governed*». Tale potere poteva essere esercitato a prescindere dai confini statali, ogniqualvolta i rapporti commerciali avvenissero fra Stati diversi, con le tribù indiane o riguardassero l'estero[37]. Agli Stati Marshall riconosceva esclusivamente una parte residuale di competenza, da attivare allorché si trattasse di regolare commerci di natura esclusivamente locale. Fu così che la *Commerce clause* divenne la principale fonte del potere federale[38].

*b) Dalle merci alle persone: le decisioni nei c.d. "*Passenger Cases*"*

Per *Passenger Cases* si intendono due casi, decisi congiuntamente dalla Corte Suprema nel 1849, riguardanti la possibilità per gli Stati di imporre una tassa alle navi in base al numero dei passeggeri trasportati[39].

Invero, più che per il loro portato decisorio, i due casi sono ricordati come l'esempio emblematico delle divisioni interne alla Corte presieduta dal *Chief Justice* Taney[40], plasticamente rappresentate dall'assenza di una *majority opinion*, con ben otto opinioni separate, piuttosto verbose[41].

comprehend navigation. It was so understood, and must have been so understood, when the Constitution was framed. The power over commerce, including navigation, was one of the primary objects for which the people of America adopted their government, and must have been contemplated in forming it».

[36] «*This clause cannot be understood as applicable to those laws only which are passed for the purposes of revenue, because it is expressly applied to commercial regulations, and the most obvious preference which can be given to one port over another in regulating commerce relates to navigation. But the subsequent part of the sentence is still more explicit. It is, "nor shall vessels bound to or from one State be obliged to enter, clear, or pay duties, in another." These words have a direct reference to navigation*».

[37] «*The power of Congress, then, comprehends navigation, within the limits of every State in the Union; so far as that navigation may be, in any manner, connected with "Commerce with foreign nations, or among the several States*».

[38] M. Gorlani, *Articolazioni territoriali dello Stato*, cit., p. 119 ss.

[39] *Smith v. Turner*; *Norris v. Boston*, 48 U.S. (7 How.) 283 (1849).

[40] J. Fruchtman, *American Constitutional History*, cit., p. 55 ss.

[41] Si v. in particolare l'opinione del giudice Wayne, che non nasconde critiche di carattere quasi personale al *Chief Justice*, accusandolo di creare un falso precedente nel rileggere la decisione *New York v. Miln*, 36 U.S. 102 (1837), volendola far passare per un *overruling* di *Gibbons*. In realtà la decisione aveva dichiarato l'incostituzionalità di una legge di New York che imponeva certe obbligazioni, sanzionate con pene pecuniarie, su

Malgrado i timori che avevano circondato la morte di Marshall ed il passaggio ad una Corte più incline ad intendere le ragioni degli Stati, i *Passenger Cases* non negarono quanto affermato in precedenza. Le leggi dei due Stati coinvolti (New York e Massachusetts) vennero dichiarate incostituzionali, poiché violavano il potere federale di regolare il commercio, ancorché si trattasse di trasporto di persone e non di merci e si stagliavano pure contro l'uniformità di dazi e imposte voluta dalla Costituzione.

È in particolare nell'opinione del giudice Wayne che viene richiamata la clausola di non preferenza fra porti, considerata l'espressione della volontà costituzionale di stabilire una perfetta eguaglianza fra gli Stati in termini di commercio e navigazione[42]. Il che, in realtà, lo conduceva ad estendere gli effetti inibenti della clausola anche al potere legislativo degli Stati[43].

Peraltro, non mancò di notarsi come la tassa sul numero dei passeggeri, imposta in capo al capitano dell'imbarcazione, pur non essendo nominalmente sul tonnellaggio della nave, produceva gli effetti che la Costituzione proibiva con la *Duty of Tonnage clause*[44].

navi provenienti da porti stranieri o di altri Stati. Una controversia che, a seguito della rilettura delle parole di entrambi, appare «*blown out of proportion*» (D. P. Currie, *The Constitution in the Supreme Court: Contracts and Commerce, 1836-1864*, in *Duke Law Journal*, n. 3/1983, p. 504, nota 229).

[42] Secondo il giudice Wayne, la clausola «*was intended to establish among them a perfect equality in commerce and navigation. That all should be alike, in respect to commerce and navigation, is an enjoined constitutional equality, which can neither be interrupted by Congress nor by the states. When Congress enacts regulations of commerce or revenue, it does so for the United States, and the equality exists. When a state passes a law in any way acting upon commerce, or one of revenue, it can only do so for itself, and the equality is destroyed. In such a case the Constitution would be violated, both in spirit and in letter*».

[43] Ancora, secondo Wayne, la clausola infatti «*is a limitation upon the power of Congress to regulate commerce for the purpose of producing entire commercial equality within the United States, and also a prohibition upon the states to destroy such equality by any legislation prescribing a condition upon which vessels bound from one state shall enter the ports of another state*».

[44] Cfr. l'opinione del giudice Grier «*It is, in fact, a duty on the vessel, not measured by her tonnage, it is true, but producing a like result, by merely changing the ratio. It is a taxation of the master, as representative of the vessel and her cargo […] It is a just and well settled doctrine established by this Court, that a state cannot do that indirectly which she is forbidden by the Constitution to do directly. If she cannot levy a duty or tax from the master or owner of a vessel engaged in commerce graduated on the tonnage or admeasurement of the vessel, she cannot effect the same purpose by merely changing the ratio, and graduating it on the number of masts, or of mariners, the size and power of the steam engine, or the number of passengers which she carries. We have to deal with things, and we cannot change them by changing their names*».

Il ruolo federale ne usciva dunque rinsaldato, così come le *rationes* sottese alle norme costituzionali sui porti e la navigazione.

c) I limiti locali alla Commerce clause *nel pilotaggio navale:* Cooley v. Board of Wardens

Il terzo caso rilevante è quello di *Cooley v. Board of Wardens*[45], che riguardava l'obbligo imposto dalla città di Filadelfia alle navi che transitavano nel suo porto di farsi condurre da un pilota locale.

Si tratta, in realtà, di una decisione in controtendenza, poiché la Corte Suprema fa salva la legislazione locale, considerando che, sebbene in astratto essa potesse interferire parzialmente con la regolazione federale del commercio, veniva in rilievo un profilo di stampo strettamente localistico, su cui – peraltro – il Congresso non aveva mai legiferato.

In realtà, questa apparente controtendenza servì semplicemente a consolidare gli approdi della giurisprudenza nella definizione del margine residuale di competenza degli Stati. In effetti, dopo *Cooley*, la giurisprudenza restò sostanzialmente invariata per quasi un secolo[46].

L'opinione della Corte, redatta dal giudice Curtis, volta a ristabilire l'ordine dopo il caos[47], introduceva un canone che potremmo definire oggi di "ragionevolezza" ed "adeguatezza", ma forse persino di "sussidiarietà", nell'interpretazione del potere federale di regolazione del commercio. In effetti, egli scrisse che il commercio e la navigazione coprivano una vasta gamma di situazioni e materie «*some imperatively demanding a single uniform rule, operating equally on the commerce of the United States in every port; and some, like the subject now in question, as imperatively demanding that diversity, which alone can meet the local necessities of navigation*». Sul crinale fra ciò che deve essere necessariamente uniforme e ciò che invece deve differenziarsi può muoversi il potere legislativo degli Stati, ferma restando l'autorità del Congresso di imporre le proprie norme ove il commercio assumesse una dimensione quanto meno inter-statale. Nel silenzio del Congresso, alle Legislature degli Stati è consentito intervenire, per regolare situazioni locali, quand'anche ciò interferisca col commercio nazionale.

[45] *Cooley v. Board of Wardens*, 53 U.S. (12 How.) 299 (1852).

[46] D. P. Currie, *The Constitution in the Supreme Court: Contracts and Commerce,* cit., p. 510.

[47] *Ivi*, p. 508.

Questa affermazione sembrò di fatto riplasmare la teoria, introdotta da Marshall[48], della *Dormant Commerce Clause.* La dottrina della "clausola dormiente" o "negativa" intende evitare attività discriminatorie, nel senso di "protezionistiche", da parte degli Stati in ambito commerciale. Il che condurrebbe all'illegittimità di legislazioni statali siffatte, pur in assenza di specifiche leggi del Congresso. *Cooley* dettò specifiche condizioni affinché questo lato "negativo" della *Commerce clause* potesse identificarsi[49].

d) Il seguito della giurisprudenza

L'assestamento della giurisprudenza sulle *rationes* di *Gibbons* e *Cooley* è testimoniato dai casi successivi che, con una cadenza praticamente ventennale, confermano e rafforzano quanto stabilito.

Nel 1865 il caso *Gilman*[50] è l'occasione per la Corte di confermare che il potere di regolare il commercio comprende il controllo di tutte le acque navigabili, accessibili da Stati diversi rispetto a quelli costieri, e dunque il potere di mantenerle aperte e libere da qualunque ostruzione. È confermata l'autorizzazione per gli Stati di ingerirsi nel commercio e quindi nella navigazione laddove ciò sia suggerito da circostanze locali.

Nel 1885 la sentenza *Gloucester Ferry Company*[51] riafferma questi principi, ribadendo che anche il trasporto di persone rientra nella regolazione della navigazione e del commercio. Gli Stati possono comunque adottare previsioni tese alla sicurezza del trasbordo e della navigazione all'interno dei porti[52].

[48] Nel caso *Willson v. Black Bird Creek Marsh Co.*, 27 U.S. (2 Pet.) 245 (1829).

[49] La "*dormant clause*" è una teoria giudiziaria contestata da alcuni giudici originalisti, in particolare da Scalia e Thomas. Scalia riteneva possibile far operare la componente negativa in sole due circostanze, sul principio dello *stare decisis*: «*(1) against a state law that facially discriminates against interstate commerce, and (2) against a state law that is indistinguishable from a type of law previously held unconstitutional by this Court*» (Justice SCALIA, nella *concurring opinion* in *Itel Containers Int'l Corp. v. Huddleston*, 507 U.S. 60 (1993)). Qualche anno più tardi, il giudice Thomas, rileggendo *Cooley* e confinandolo storicamente, ripudia tale dottrina poiché «*has no basis in the Constitution and has proved unworkable in practice*» e sottolineando come, in definitiva, l'uso della *dormient clause doctrine* si rivela un modo per le Corti di dettare scelte politiche in ambito economico (*concurring opinion* del giudice THOMAS in *United Haulers Ass'n v. Oneida-Herkimer Solid Waste Management Authority*, 550 U.S. 330 (2007). Nello stesso caso anche il giudice Scalia riaffermò la sua visione).

[50] *Gilman v. Philadelphia*, 70 U.S. 713 (1865).

[51] *Gloucester Ferry Company v. Pennsylvania*, 114 U.S. 196 (1885).

[52] «*The only interference by a state with the landing and receiving of passengers or*

Infine, con *Olsen v. Smith*[53] si ribadì la competenza statale in materia di pilotaggio, ferma restando la necessaria compatibilità delle leggi locali con quelle federali che fossero intervenute nella materia in forza della *Commerce clause*. In particolare, venne data applicazione, come parametro interposto, alla norma federale che vietava trattamenti discriminatori per le diverse navi in materia di obblighi e tariffe di pilotaggio[54].

4. *Lettera morta: la giurisprudenza sulla clausola di non preferenza*

Malgrado i quasi duecentocinquant'anni di vigenza della Costituzione americana, la clausola di non preferenza portuale, non a caso di recente definita «trascurata»[55], è stata poco prolifica dal punto di vista giurisprudenziale[56]. Questa scarsità è dovuta a molteplici fattori concomitanti.

Il primo è la già cennata interpretazione restrittiva della Corte Suprema, che si riconnette inestricabilmente al secondo, ovvero che l'ambito di operatività della *No Preference clause* è già intercettato da altre disposizioni costituzionali e, conseguentemente, da altre competenze federali:

freight arriving by vessels from another state or from a foreign country which is permissible is confined to measures to prevent confusion among the vessels and collisions between them, to insure their safety and convenience, and to facilitate the discharge or receipt of their passengers and freight».

[53] *Olsen v. Smith*, 195 U.S. 332 (1904).

[54] «*no regulations or provisions shall be adopted by any state which shall make any discrimination in the rate of pilotage or half pilotage between vessels sailing between the ports of one state and vessels sailing between the ports of different states, or any discrimination against vessels propelled in whole or in part by steam, or against national vessels of the United States, and all existing regulations or provisions making any such discrimination are annulled and abrogated*». La norma è citata nella sentenza come la sez. 4237 dei *Revised Statutes*. Oggi troviamo la norma, praticamente con identica formulazione, al 46 U.S. Code sez. 850.

[55] S. Havenrich, *The Neglected Port Preference Clause and the Jones Act*, in *Yale Law Journal*, n. 2/2022, p. 562 ss. Questo contributo ha il pregio di provare a identificare nuove potenzialità normative della clausola costituzionale. In particolare si sostiene che la *Section 27* del *Merchant Marine Act* del 1920 (nota come *the Jones Act*) sia incostituzionale, poiché proibisce alle navi straniere di trasportare beni fra i diversi Stati americani, il che crea un «*exorbitantly high cost of living in Hawaii, Alaska, and Puerto Rico*» (p. 563). Per arrivare a questa conclusione, l'A. propone una lettura estensiva della *Port Preference Clause*, che dovrebbe applicarsi di converso anche a quelle legislazioni che creano svantaggi a specifici porti e a specifici Stati, invocando un *revirement* della giurisprudenza costituzionale, che peraltro apparirebbe coerente con il senso primo della norma (p. 582 ss.)

[56] La scarsità di giurisprudenza specifica sul punto ha comportato un certo deficit di attenzione della dottrina, con una conseguente povertà di letteratura giuridica.

in particolare, l'applicazione congiunta della *Uniformity clause*[57] e della *Export clause* alle competenze derivanti dalla *Commerce clause* copre i casi di utilizzo della leva fiscale a vantaggio di un polo commerciale, tanto dal punto di vista territoriale che dei beni oggetto di commercio[58].

Il terzo fattore è il potenziale anacronismo della clausola: sono coinvolti i soli porti e restano escluse tutte le infrastrutture che nel tempo sono state create al servizio dell'intermodalità dei mezzi di trasporto (ferrovie[59], aeroporti, strade e autostrade). Proprio a questo proposito si poteva aprire una significativa "zona grigia" nell'interpretazione della norma: *quid* degli investimenti della Federazione in una determinata area, anche in presenza di un porto? Avrebbero potuto essere considerati una misura preferenziale? È vero che la disposizione si riferisce a *regulation of commerce or revenue*, ma è altrettanto chiaro che gli investimenti finanziari sono preceduti da atti normativi, come dimostra lo stesso testo della Costituzione americana[60]. Dunque, ad una lettura rigorosa, nessun investimento infrastrutturale, portuale e/o marittimo, potrebbe essere finanziato dalla Federazione, se non per affiancare l'esercizio di altre competenze (in particolare la difesa).

Il fatto che il rigore non si sia affermato nella giurisprudenza della Corte forse deriva, a sua volta, proprio dall'esigenza pragmatica e politica di non limitare eccessivamente le possibilità del governo centrale, esigenza che veniva a sposarsi perfettamente con la lettura pro-federalista della Costituzione data dai *Supreme Justices* della Corte Marshall nella prima metà del XIX secolo per contrastare le spinte centrifughe[61].

A parte le due menzioni di onore in casi fondamentali per la costruzione dell'assetto federale e concernenti la *Commerce clause* (v. *supra*), la nostra disposizione verrà in rilievo in sparute decisioni della Corte Suprema: non più di una decina, la più recente delle quali risale al 1931.

[57] Nella proposta originaria le due clausole era unite e vennero separate per motivi che restano ignoti: N. Lund, *The Uniformity Clause*, in *University of Chicago Law Review*, n. 51, 1984, p. 1215 ss.: «*Their common origin, however, is a sign of their common purpose: each is meant to prevent geographic discrimination by Congress that would give one state or region a competitive advantage in its commercial relations with the others*».

[58] *Ivi*, p. 1226: «*the uniformity clause is best understood as a limit on Congress's power to promote the commercial success of any region of the country at the expense of others*».

[59] Già la costruzione delle prime ferrovie negli Stati Uniti, fra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, denotò probabilmente l'insufficienza della clausola costituzionale.

[60] Il termine *revenue* è appunto utilizzato all'art. I, sez. 7, laddove si fa riferimento ai «*Bills for raising Revenue*» che devono essere approvati in prima lettura dalla Camera dei Rappresentanti.

[61] J. Fruchtman, *American Constitutional History*, cit., p. 28 ss.

Malgrado i temi di alto rilievo trattati, in nessuno di questi casi la Corte riterrà di invalidare una legge in nome della clausola di non discriminazione fra porti.

4.1. *La ferita fatale: l'ostruzione alla navigazione in* Pennsylvania v. Wheeling Bridge Company *(1855) e le decisioni successive*

Il primo colpo, probabilmente mortale, fu assestato alla clausola di non preferenza fra porti da una maggioranza di giudici della Corte Suprema nel 1855[62], malgrado il richiamo che di essa si era fatto qualche anno prima nei *Passenger Cases*.

Il nuovo caso nasceva attorno alla navigazione del fiume Ohio fra gli Stati della Virginia[63] e della Pennsylvania. Lo Stato della Pennsylvania contestava l'illegittimità costituzionale di un Atto federale del Congresso, adottato nel 1852, che dichiarava come strutture legittime i ponti sul fiume Ohio presso le città di Wheeling e Bridgeport, obbligando gli ufficiali e gli equipaggi delle navi di passaggio a regolarsi in modo da non interferire con l'altezza e la costruzione di questi ponti: concretamente gli armatori erano tenuti a ridurre i camini delle loro navi a vapore, così da poter passare sotto le arcate. Tale Atto era stato adottato dal Congresso in risposta ad un precedente ricorso da parte della Pennsylvania[64], che riteneva la costruzione del ponte di Wheeling dannosa per i suoi interessi, poiché ostruiva il passaggio dei battelli a vapore verso i suoi porti (in particolare, il porto di Pittsburgh), ponendosi in contrasto con un *compact* concluso fra Virginia e Kentucky ed approvato dal Congresso che prevedeva la libertà di navigazione del fiume Ohio e impegnava i due Stati contraenti a non ostruire il passaggio di imbarcazioni[65]. La Pennsylvania

[62] *Pennsylvania v. Wheeling & Belmont Bridge Company*, 59 U.S. (18 How.) 421, 433 (1855)-

[63] Il territorio in questione fa oggi parte dello Stato della Virginia Occidentale, che nacque per effetto della secessione dalla Virginia con la convenzione di Wheeling del 1861, per essere ammesso nell'Unione due anni dopo.

[64] Si tratta del caso *Pennsylvania v. Wheeling & Belmont Bridge Company*, 54 U.S. 518 (1851).

[65] Si tratta del *Virginia-Kentucky Boundary Compact* del 1789, che creò lo stato del Kentucky. Si tratta del primo *compact* previsto all'art. I, sec. 10, cl. 3 della Costituzione federale, che impone la ratifica da parte del Congresso. La sec. 11 recita: «*Sect. 11. Seventh, that the use and navigation of the river Ohio, so far as the territory of the proposed state, or the territory which shall remain within the limits of this Commonwealth lies thereon, shall be free and common to the citizens of the United States, and the respective jurisdictions of*

uscì vittoriosa da questa prima vertenza, vedendo riconosciuto l'obbligo di abbattimento o elevazione del ponte così da consentire il passaggio delle imbarcazioni a vapore anche in caso di piena.

In risposta all'obbligo decretato dalla Corte, il Congresso adottò, in una sorta di sanatoria edilizia, l'Atto contestato dalla Pennsylvania, la quale domandò dunque alla Corte: *a)* se il Congresso potesse "nullificare" una sentenza della Corte Suprema; *b)* se il Congresso avesse operato nel limite delle competenze federali; *c)* se, comunque, si fosse violato il divieto di preferenza fra porti.

Ai primi due quesiti, la Corte risponde in maniera piuttosto secca, ma lineare. Il Congresso – in base ai precedenti ricordati nel paragrafo precedente – ha il potere di regolare la navigazione fra gli Stati. Secondo il criterio cronologico, l'Atto del 1852 modificava e derogava il *compact* approvato nel 1789: dunque, il Congresso aveva esercitato un potere legislativo di sua competenza, secondo la normale successione di leggi nel tempo. In questa prospettiva, il precedente della Corte non era stato vanificato dal Legislativo federale, poiché la Corte si era espressa nei confini di quanto all'epoca in vigore, senza limitare le scelte successive del legislatore.

La terza domanda incontrò una risposta altrettanto *tranchante*: secondo l'opinione di maggioranza redatta dal giudice Nelson, la clausola di non preferenza fra porti impedisce all'Unione di adottare azioni positive che avvantaggino i porti di uno Stato rispetto a quelli di un altro. Si tratta di un principio di non discriminazione fra Stati, prima che fra porti: dunque, l'onere probatorio include non solo la comparazione fra due singoli scali, ma fra i sistemi portuali degli Stati globalmente intesi[66]. Di contro, le legislazioni del Congresso a fini commerciali che abbiano come effetto collaterale «*incidental advantages*» a beneficio del porto di uno Stato non possono considerarsi contrarie alla Costituzione. A questo proposito, la Corte enuncia vari esempi di come vantaggi diretti o indiretti possano provenire ai porti dall'Unione: il consolidamento e la manutenzione dei fiumi e dei porti naturali, la costruzione di fari o di altre strutture di carattere commerciale. Ancora, la competenza in ma-

this Commonwealth and of the proposed state on the river as aforesaid, shall be concurrent only with the states which may possess the opposite shores of the said river».

[66] «*The truth seems to be that what is forbidden is not discrimination between individual ports within the same or different states, but discrimination between states, and if so, in order to bring this case within the prohibition it is necessary to show not merely discrimination between Pittsburgh and Wheeling, but discrimination between the ports of Virginia and those of Pennsylvania*» (*Opinion of the Court*, redatta dal giudice NELSON).

teria di commercio estero (e la stessa formulazione della clausola di non preferenza) garantisce indubbiamente alla Federazione la possibilità di identificare i porti di entrata negli Stati Uniti e questa identificazione è sicuramente foriera – secondo la Corte – di benefici per i porti individuati come tali[67], a partire dal volume dei traffici.

La clausola viene ad essere interpretata come un divieto di discriminazione *diretta* fra Stati rispetto ai loro porti. Si tratta di un approccio che diverrà assai caro alla Corte Suprema, anche in ambiti diversi e forse più delicati dal punto di vista dei diritti: ai fini della legittimità costituzionale di un atto, sarà sempre considerata rilevante la distinzione fra *positive actions,* intese come azioni direttamente volute del potere legislativo, e i *side effects* delle legislazioni contestate[68].

Vi è però una particolarità nel caso dei porti, per come configurato da *Pennsylvania v. Wheeling Bridge Company*: è ammesso nel caso particolare ciò che sarebbe vietato sul piano generale. Detto diversamente, la discriminazione positiva a vantaggio del singolo porto è ammessa, ma sarebbe vietata se applicata all'insieme di riferimento (cioè tutti i porti di un determinato Stato).

Pur concedendo che la clausola portuale non è del tutto perspicua ed è di difficile armonizzazione con tutte le altre competenze "interferenti" che sono attribuite alla Federazione, non si può negare che l'interpretazione data dal giudice Nelson fosse alquanto restrittiva, ai limiti dell'abrogazione implicita.

Non a caso sorge l'opinione dissenziente del suo collega McLean che, sul punto, esordisce anzitutto mettendo in rilievo l'importanza del commercio via nave e la sua economicità, anche in confronto al trasporto ferroviario che andava ormai diffondendosi all'epoca e che richiedeva la costruzione dei ponti sopra le vie d'acqua navigabili. L'argomento che spende McLean attiene alla situazione specifica del porto di Pittsburgh: è innegabile, a suo avviso, che lo scalo della Pennsylvania abbia subito un danno dalla costruzione del ponte di Wheeling e che l'Atto del Congresso perpetui questa situazione a suo detrimento. Si tratta al fondo di

[67] «*Such preference is given in every instance where it makes a port in one state a port of entry and refuses to make another port in another state a port of entry. No greater preference, in one sense, can be more directly given than in this way, and yet the power of Congress to give such preference has never been questioned*».

[68] Con tutte le debite proporzioni del caso, si tratta dell'approccio classico che svilupperà la Corte suprema in materia di neutralità religiosa dello Stato, a partire dal caso *Abington School District v. Schempp.* 374 U.S. 203 (1963), distinguendo fra una *mere shadow* e la *real threat*.

un caso di scuola che, a meglio guardare, non concerne un mero effetto collaterale di una determinata politica commerciale della Federazione, ma un provvedimento che colpisce esclusivamente il porto di Pittsburgh. Per quanto possa essere complicato per una corte stabilire cosa sia una "preferenza", le circostanze del caso imponevano alle navi in transito dirette a Pittsburgh un obbligo di riduzione dei camini certamente oneroso, così da rientrare perfettamente nel paradigma vietato dalla clausola costituzionale, la quale intende consacrare un'eguaglianza «*intimately connected with the commercial prosperity of the country*»[69]. Secondo McLean, il principio emergente dalla clausola avrebbe dovuto garantire eguali infrastrutture a porti di eguale importanza.

È lo stesso autore della *dissenting opinion* che mette in guardia dall'adottare interpretazioni destinate ad rendere lettera morta la previsione costituzionale. Il suo avvertimento, però, resterà inascoltato e la sua argomentazione minoritaria non verrà più ripresa dalle decisioni successive.

I principi di *Pennsylvania v. Wheeling Bridge Company* saranno confermati tali e quali negli anni immediatamente successivi: così nel caso del *Clinton Bridge* sul Missisipi[70] e poi in *South Carolina v. Georgia*[71].

In entrambi i casi, gli atti del Congresso volti a salvaguardare opere costruite (di nuovo, un ponte nel primo caso) o ad ordinarne di nuove (la costruzione di un canale a scopi militari sul fiume Savannah, nel secondo) furono considerati compatibili con la Costituzione, anche se rendevano più complicata la navigazione di alcune vie d'acqua e (in particolare nel caso *South Carolina v. Georgia*) l'accesso ai porti di uno Stato.

Il caso *South Carolina v. Georgia* si è rivelato, a posteriori, particolarmente significativo. All'epoca, il Congresso aveva autorizzato delle opere di canalizzazione per incrementare la portata del fiume Savannah e alimentare così le acque nel porto della città omonima, nello Stato della Georgia, a fini militari. Per fare ciò, altri canali sul territorio della Carolina del Sud erano stati chiusi. Il porto di Savannah è ancora attualmente uno dei maggiori porti marittimi statunitensi, distante qualche decina di chilometri dalle coste atlantiche. Lo scalo si trova oggi in concorrenza con il non lontano porto di Charleston, nella Carolina del Sud, che insiste direttamente su un golfo oceanico.

Da questa prospettiva, l'inibizione della clausola di non preferenza ha avuto come conseguenza la possibilità di intervento della Federazione

[69] *Dissenting opinion* del giudice McLean.
[70] *The Clinton Bridge*, 77 U.S. 454 (1870).
[71] *South Carolina v. Georgia*, 93 U.S. 4 (1876).

anche per regolare la concorrenza interna fra porti statunitensi. Sebbene ciò non sembri del tutto in linea con il significato letterale della Costituzione, è difficile non ascrivere questa funzione regolatoria alla competenza federale in materia di commercio, perseguendo un interesse economico unitario che riguarda la Federazione nel suo complesso. Da questo punto di vista, l'interpretazione restrittiva data dalla Corte ha avuto il pregio del pragmatismo.

4.2. Il colpo decisivo: *Munn v. Illinois*

Nel 1877 la clausola di non preferenza è invocata come parametro in un altro caso di capitale importanza per l'interpretazione del diritto di proprietà e dei suoi limiti nella Costituzione statunitense. Il caso *Munn v. Illinois*[72] deriva dall'approvazione, in vari Stati del *Midwest*, delle cd. *Granger Laws*, nell'intento di regolare i prezzi di trasporto e di stoccaggio del grano, gestiti dalle compagnie ferroviarie. Tali legislazioni, promosse da associazioni rappresentativi dei contadini e del mondo rurale, furono contestate per il fatto di impingere nel diritto di proprietà delle compagnie, senza il *due process of law* previsto dal XIV emendamento.

In particolare, arrivò alla Corte Suprema la legge dell'Illinois che stabiliva tali limiti ai prezzi fissati dalle compagnie per i magazzini attorno a Chicago.

È opportuno spiegare perché la clausola di non preferenza potesse applicarsi nel caso di specie: pur non essendo uno Stato costiero, l'Illinois insiste sulla sponda sud-occidentale del lago Michigan, dove sorge Chicago. L'Atto legislativo all'epoca contestato imponeva la limitazione delle tariffe suddividendo i magazzini in tre categorie, in base alla loro localizzazione in centri abitati. Solo i magazzini di classe A (inseriti in città con più di mille abitanti) erano soggetti alla regolazione più rigida delle tariffe. In questo modo si realizzava una *regulation of commerce* che creava una differenza fra città, in particolare fra quelle sorte sulle coste del lago Michigan.

L'opinione di maggioranza, redatta dal *Chief Justice* Waite, riconobbe che gli Stati avevano il potere di regolare attività economiche private d'interesse generale, quali erano i magazzini costruiti per stivare il grano.

Nell'articolazione dei suoi argomenti, Waite riprende quanto elaborato nel *common law* inglese. In particolare, viene dedicato ampio spa-

[72] *Munn v. Illinois*, 94 U.S. 113, 135 (1877).

zio alla citazione del trattato *De portibus maris* di Lord Matthew Hale[73], *Chief Justice of the King's Bench* dal 1671 al 1676.

Il principio enucleato, proprio con riguardo al mondo delle attività portuali, è che «*when private property is affected with a public interest, it ceases to be* juris privati *only*»[74], sicché la legislazione dell'Illinois venne considerata compatibile con la Costituzione e con il rispetto del diritto di proprietà.

In quest'occasione fu altresì escluso che vi fosse una violazione della competenza legislativa del Congresso in base alla *Commerce clause*, poiché la questione non riguardava traffici commerciali fra Stati diversi. Allo stesso modo, la clausola di non preferenza venne ritenuto inoperante nel caso di specie, poiché riferita ai soli poteri federali e non agli Stati: si abbandonava, quindi, l'interpretazione emersa in *Cooley*.

Invero, alcuni anni dopo, la stessa decisione di *Munn v. Illinois* incontrò un parziale *overruling* nella decisione *Wabash v. Illinois* del 1886[75], poiché si ritenne che legislazioni di controllo delle tariffe di trasporto incidessero sulla competenza federale in materia di commercio quando persone o merci fossero dirette verso un altro Stato[76].

4.3. No Preference clause *e quarantena sanitaria:* Morgan Steamship v. Louisiana

Se *Munn* venne parzialmente rivisto dal caso *Wabash*, nello stesso

[73] Il riferimento è a M. Hale, *A treatise relative to the maritime law of England, in three parts*, in particolare alla *Pars secunda. De portibus maris*. Il giudice Waite, rileggendo Hale, scrive: «*Property does become clothed with a public interest when used in a manner to make it of public consequence and affect the community at large. When, therefore, one devotes his property to a use in which the public has an interest, he, in effect, grants to the public an interest in that use, and must submit to be controlled by the public for the common good, to the extent of the interest he has thus created. He may withdraw his grant by discontinuing the use, but, so long as he maintains the use, he must submit to the control*».

[74] La citazione è ripresa dal caso inglese *Aldnutt v. Inglis*, 12 East 527 (1810), nel quale a sua volta si citava il trattato.

[75] *Wabash, St. Louis & Pacific Railway Company v. Illinois*, 118 U.S. 557 (1886)

[76] Il caso si appoggia a quanto deciso in *Gloucester Ferry v. Pennsylvania*. È possibile parlare di overruling parziale perché l'opinione della Corte interpreta in maniera restrittiva il precedente di Munn, ritenendo che rimanesse esclusivamente *ratione loci*, cioè sul territorio del singolo Stato, quando le merci non fossero destinate a muoversi verso l'esterno dei suoi confini. Non a caso, in Wabash il *Chief Justice* Waite, autore di *Munn*, dissente dalla maggioranza.

anno il caso *Morgan v. Louisiana*[77] lo confermò quanto alla lettura restrittiva della *No Preference clause*.

In *Morgan* veniva contestata una legge della Louisiana che applicava una tassa alle navi fermate per la quarantena sanitaria prima dello scarico delle merci, tassa volta a compensare i servizi di ispezione effettuati dalle autorità pubbliche. Il caso vide la Corte Suprema impegnata sia a definire la nozione di *tonnage duty* imponibili dagli Stati con il consenso del Congresso (art. I, sez. 10, par. 3: su cui torneremo meglio *infra*), sia a verificare se nella specie fosse applicabile la *No Preference clause*. In entrambi i casi la risposta fu negativa e preservò la legge della Louisiana: sul primo punto, il contributo – secondo la Corte – faticava ad essere inteso come tassa o dazio e, soprattutto, non era commisurato al tonnellaggio della nave[78].

Sul secondo punto, la Corte tornò a ribadire che la clausola di non discriminazione fra porti non si applicava alle leggi dello Stato sui suoi porti interni. Malgrado questa riaffermazione, la Corte sottolineò che nell'appello non vi erano argomenti volti a dimostrare che si creasse una disparità di trattamento[79].

4.4. Johnson v. Chicago *(1886): responsabilità civile degli armatori e clausola di non discriminazione*

L'ultima sentenza[80] del XIX secolo che menzionò la *No Preference clause* presentava un quadro originale, nella misura in cui si contestava che una legge dell'Illinois che imponeva la responsabilità civile dell'armatore in caso di danni provocati da un nave, ancorché trainata, creasse una disparità di trattamento fra Stati tale da violare la clausola costituzionale.

Invero, la prima questione trattata dalla Corte fu discutere se l'azione

[77] *Morgan's Steamship Co. v. Louisiana Board of Health*, 118 U.S. 455 (1886).

[78] «*In the present case, we are of opinion that the fee complained of is not a tonnage tax; that in fact it is not a "tax" within the true meaning of that word as used in the Constitution, but is a compensation for a service rendered, as part of the quarantine system of all countries, to the vessel which receives the certificate that declares it free from further quarantine requirements*».

[79] «*It is not readily perceived how this quarantine statute of Louisiana, and particularly the fees of the quarantine officers, do give such a preference. Are the ports of Louisiana given a preference over ports of other states? Are the ports of any other state given a preference over those of Louisiana? Or are the ports of other states given a preference as among themselves. Nothing of this is pointed out*».

[80] *Johnson v. Chicago & Pac. Elev. Co.*, 119 U.S. 388 (1886)

prevista nello stato dell'Illinois rivestisse la natura di *maritime tort*, competenza della *admiralty and maritime jurisdiction* federale ai sensi dell'art. III, sez. seconda[81].

Escluso che la legge statale avesse tracimato nelle competenze federali, la Corte ribadì nuovamente che la legislazione dell'Illinois – civilistica e processualcivilistica – non era giustiziabile alla luce della *No Preference clause*, essendo questa dettata nei confronti del solo potere legislativo congressuale.

4.5. *Il XX secolo*

Durante il '900, si contano tre casi della Corte Suprema in cui la *No Preference Clause* venne invocata.

Il primo, del 1905[82], tornava nuovamente sulle regole di pilotaggio imposte dagli Stati (dalla Virginia nella specie). L'argomento è scartato, poiché il Congresso aveva espressamente autorizzato gli Stati ad imporre leggi sul pilotaggio obbligatorio nei loro porti e la Corte aveva validato questa scelta in molteplici occasioni[83].

Nel 1921, in pieno periodo proibizionistico, la clausola portuale è invocata nel tentativo di far invalidare le leggi federali che limitavano il trasporto di alcolici. Si tratta di una censura velocemente scartata dalla Corte Suprema presieduta da White, poiché le norme erano già state considerate costituzionalmente compatibili con la competenza congressuale a regolare il commercio[84].

Dieci anni più tardi, in *Lousiana PSC v. Texas*[85] si criticava l'operato di una *independent agency*, la *Interstate Commerce Commission*, che

[81] I limiti della giurisdizione federale in materia di navigazione marittima furono fissati dall'Atto del Congresso del 26 febbraio 1845 e poi confermati nel caso *The Plymouth,* 70 U.S. 20 (1865). Oggi la competenza è fissata al Titolo 28 cap. 85, §1333 dello *U.S. Code*.

[82] *Thompson v. Darden,* 198 U.S. 310 (1905).

[83] Proprio l'anno prima di *Thompson*, in *Olsen v. Smith*, 195 U.S. 332 (1904), i giudici supremi ribadivano che la regolazione del commercio era materia in cui gli Stati potevano legiferare in assenza di norme federali o in presenza di espresse autorizzazioni. Nel caso del pilotaggio, l'autorizzazione era giunta dal Congresso sin dal 1789 (1789, Rev. Stat. 4235). V. oggi il Titolo 46, cap. 85 dello *U.S. Code*, che recita: «*Except as otherwise provided in this subtitle, pilots in the bays, rivers, harbors, and ports of the United States shall be regulated only in conformity with the laws of the States*» (§8501).

[84] *Williams v. United States*, 255 U.S. 336 (1921), con rinvio ai casi *Clark Distilling Co. v. Western Maryland Railway Co.*, 242 U. S. 315 e *United States v. Hill*, 248 U. S. 420.

[85] *Louisiana PSC v. Texas & N.O. R.R.*, 284 U.S. 125, 131 (1931);.

aveva fissato le tariffe per il trasporto di materiali edili (sabbia, ghiaia e altro) per la realizzazione di strade. Si trattava di tariffe basate sul chilometraggio lineare, ma con l' aggiunta di otto centesimi per tonnellata per il traghettamento del traffico che attraversava il Mississippi da e verso i punti indicati sulla riva orientale. Le tariffe si applicavano sia al trasporto interstatale che a quello intrastatale.

Alcuni operatori sollevarono l'incostituzionalità del provvedimento, in violazione della *No Preference clause*: la maggiorazione della tariffa per la navigazione sul fiume Missisipi avvantaggiava conseguentemente i porti posti su altre direttrici (in particolare, la società ricorrente contestava il vantaggio dei porti di Galveston, Houston e del Texas rispetto a New Orleans e Baton Rouge in Louisiana).

La Corte riprese quanto aveva sostenuto nel caso *Pennsylvania v. Wheeling*: la discriminazione vietata è tra Stati rispetto ai porti e non tra porti specifici, anche perché l'azione della Federazione può sempre avere come conseguenza più o meno diretta il beneficio di alcuni scali rispetto ad altri. Sul punto i giudici conclusero: «*It is clear that the Constitution does not forbid the allowance for ferrying the Mississippi at Louisiana ports*».

Dopo questo riferimento, la *No Preference clause* scomparve dalla giurisprudenza della Corte Suprema, per compiere una fugace apparizione in una *concurring opinion* del giudice Clarence Thomas nel 1995[86] come argomento a sostegno di una lettura restrittiva della *Commerce clause*.

4.6. La No Preference clause *e le teorie dell'interpretazione costituzionale*

Il caso *Lopez* del 1995 è assai celebre, poiché la Corte Rehnquist annullò l'Atto federale che tentava di limitare la vendita di armi e la circolazione di queste vicino alle scuole (*Gun-Free School Zones Act* del 1990) sul presupposto che il possesso di armi non costituisse un'attività economica inquadrabile nella regolazione del commercio interstatale[87]. Nella sua *concurring opinion*, il giudice Thomas invita la Corte a rivedere, secondo un approccio testualista e originalista, il proprio orientamento sulla *Commerce clause*, divenuto secondo lui eccessivamente esteso nel

[86] *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549, 587 (1995).

[87] Lo stesso *Chief Justice* Rehnquist riconobbe la sentenza come un tentativo storico di frenare l'appropriazione del potere legislativo da parte della Federazione a discapito degli Stati: cfr. W.F. Murphy, J.E. Fleming, S.A. Barber, S. Macedo, *American Constitutional Interpretation*, Third Edition, Foundation Press, Washington, 2019, pp. 639-640.

voler riportare alla competenza federale qualunque regolazione di attività economica o di conseguenze di questa attività.

Fra i vari argomenti spesi a sostegno di questa tesi, Thomas invoca proprio la *No Preference clause*, osservando come la parola *commerce* facesse qui chiaro riferimento alla vendita e al trasporto di beni e non a qualunque attività di impresa[88]. Nella sua lettura, la clausola impedisce al Congresso di utilizzare il suo potere sul commercio per indirizzarlo verso specifici porti.

Ciò detto, l'opinione – con intrinseca coerenza – non si confronta con la giurisprudenza sopra richiamata. Eppure appare evidente come la *No Preference clause* sia stata oggetto quasi di una "rimozione psichica" da parte della Corte Suprema e forse della dottrina statunitense in generale[89].

Si tratta di una disposizione costituzionale, più che uccisa, *nata morta* e questa sua caratteristica la renderebbe particolarmente interessante da sfruttare nel sempreverde dibattito fra originalismo e teoria della *Living Constitution*[90]. Ciò è reso ancora più interessante dalla circostanza che ogni corrente di pensiero potrebbe sfruttarla, in parte, a suo vantaggio.

L'originalismo – come ha fatto Thomas – può eleggere la clausola a plastica rappresentazione del tradimento costituzionale che si compie svuotando di significato una previsione di per sé chiarissima, proprio grazie alla sua origine "provvedimentale"[91], e rendendola inservibile.

I fautori della *living Constitution*, al contrario, potrebbero utilizzarla per dimostrare come e quanto la Costituzione sia di per sé incompleta e incompiuta, contenendo previsioni che sono divenute antiquate pratica-

[88] Come già sottolineava J. Stories, *Commentaries on the Constitution*, cit., p. 361, vi è sempre stata unanimità nel ritenere che il potere di regolare il commercio implicitamente contenesse il potere di regolare la navigazione e la clausola di non preferenza fra porti stava a dimostrarlo: «*There are plain exceptions in the constitution from the power over navigation, and plain inhibitions to the exercise of that power in a particular way. Why should these be made, if the power itself was not understood to be granted?*».

[89] S. Havenrich, *The Neglected Port Preference Clause*, cit.

[90] Sulle due grandi correnti è d'obbligo citare, da un lato, A. Scalia, *A Matter of Interpretation*, Princeton University Press, Princeton, 1997; Id., *Originalism: The Lesser Evil*, University of Cincinnati Law Review, vol. 57, 1989, p. 849 ss., mentre per altro verso S. Breyer, *Active Liberty: Interpreting Our Democratic Constitution*, Vintage Books, New York, 2005 e D. Strauss, *The Living Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2010. Nella dottrina italiana v. O. Chessa, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2014.

[91] Utilizziamo un termine del linguaggio giuridico italiano che ben evidenzia la natura concreta e circostanziata degli interessi che la clausola si prefiggeva di disciplinare. Come ricordato, la clausola serviva a regolare i rapporti della Federazione con Virginia e Maryland rispetto all'uso della *Chesapeake Bay*.

mente subito dopo la loro adozione, con una giurisprudenza che, per più di due secoli, ne ha confermato l'obsolescenza.

Di per sé, le vicende della clausola portuale sembrano perfetta espressione del realismo giuridico: la realtà fattuale (economica e tecnologica) aveva già reso la clausola inservibile e la giurisprudenza non ha fatto altro che prenderne atto. La storia sopra sintetizzata mostra non già la necessità (genetica e primordiale, nel momento in cui nasce una nuova entità composita) di tracciare confini fra l'ambito federale di nuova creazione e le competenze degli Stati preesistenti. Il disuso della clausola è semmai indizio di una volontà di correggere, nella sostanza, una disposizione testuale che sarebbe divenuta insostenibile nel breve periodo.

Tuttavia, v'è da osservare che, sebbene la clausola di non discriminazione fra porti sparisca dalle argomentazioni dei giudici e appaia svuotata, di fondo continua a vivere il suo principio di base: nella regolazione dei trasporti, va eliminata qualunque ostruzione e qualunque forma di peso che possa generare un vantaggio per uno Stato e un danno per un altro (v. sopra il riferimento all'*overruling* di *Munn* in *Wabash*). Elemento discretivo è la *direzione* del trasporto, proprio come enuncia la clausola in questione[92]. Ciò vale sia per la legislazione federale, che per le legislazioni statali. Nel caso di queste ultime, è il titolo competenziale in materia di commercio, in capo alla Federazione, che impedisce atteggiamenti protezionistici ingiustificati.

Insomma, la clausola è stata fagocitata, inglobata dalle altre disposizioni costituzionali nel suo principio di massima: è pur vero che, in questo processo, sparisce inesorabilmente la specificità dei porti che la clausola mirava a tutelare.

5. *La clausola costituzionale sui diritti di tonnellaggio (art. I, sez. 10, cl. 3)*

La *Tonnage clause* impedisce agli Stati di fissare, senza il consenso del Congresso, dazi di tonnellaggio, cioè tasse commisurate alla capacità di trasporto delle navi. Si tratta di una norma che voleva evitare quanto accadeva durante l'epoca coloniale, in cui oneri di questo tipo erano comunemente applicati dalle Colonie[93].

Questa previsione va letta in maniera complementare alla *Import-export clause*, immediatamente precedente: «*No State shall, without*

[92] « […] *nor shall Vessels* bound to, or from, one State*, be obliged to enter, clear, or pay Duties in another*» (enfasi aggiunta).

[93] W. W. Bates, *American Navigation*, cit., p. 32 ss.

the Consent of the Congress, lay any Imposts or Duties on Imports or Exports, except what may be absolutely necessary for executing its inspection Laws». Se quest'ultima è volta infatti ad evitare imposizioni fiscali differenziate sulle merci, la prima si rivela funzionale a far sì che gli Stati non spostassero surrettiziamente il prelievo dai beni al loro trasporto[94].

Diversamente dalla *No Preference clause*, la norma sul tonnellaggio delle navi ha avuto un'esistenza un poco prolifica sul piano giurisprudenziale, sebbene alla Corte Suprema non siano giunti casi che la riguardassero per quasi un secolo (dal 1935 al 2009 per l'esattezza)[95]. Ciò non può sorprendere, anzitutto perché il suo effetto si dispiega "verso il basso", cioè vincola i poteri statali e non – come faceva la clausola di non discriminazione portuale – quelli federali. Operando sul livello federato, la sua presenza si è rivelata fondamentale per garantire l'unità economica della Federazione e impedire la creazione di norme fiscali di natura protezionistica o "abusi di posizione (geograficamente) dominante" da parte degli Stati costieri, dove si collocano i principali porti commerciali, rispetto agli altri[96]. Il *paper* n. 12 del *The Federalist* ("*The Utility of the Union In Respect to Revenue*") mette in evidenza come la principale risorsa finanziaria dell'Unione sarebbe giunta proprio dalla tassazione dei commerci marittimi provenienti dall'Europa e destinati ad attraccare sulla sponda atlantica e dunque si rendeva necessario che fosse l'Unione a dettare il regime fiscale delle importazioni ed esportazioni[97].

[94] Questa *ratio* è chiaramente esposta nel caso *Clyde Mallory Lines v. Alabama ex rel. State Docks Comm'n, 296 U. S. 261, 265 (1935*, 296 U.S. 261 (1935). Scrive il giudice Stone nell'Opinione della Corte: «*If the states had been left free to tax the privilege of access by vessels to their harbors the prohibition against duties on imports and exports could have been nullified by taxing the vessels transporting the merchandise. At the time of the adoption of the Constitution, "tonnage" was a well understood commercial term signifying in America the internal cubic capacity of a vessel*». Sulla *State Docks Commission* dell'Alabama si v. la sezione successiva.

[95] E.M. Jensen. *Quirky Constitutional Provisions Matter: The Tonnage Clause, Polar Tankers, and State Taxation of Commerce*, in *George Mason Law Review*, vol. 18, 2011, p. 670.

[96] Gli Stati costieri non avrebbero dovuto «*take advantage of their favorable geographical position in order to exact a price for the use of their ports from the consumers dwelling in less advantageously situated parts of the country. This fear of the use of geographical position to exact a form of tribute found an especially forceful expression in the absolute prohibition against duties on exports by either Nation or States*» (Frankfurter J., *dissenting* nel caso *Youngstown Co. v. Bowers*, 358 U.S. 534 (1959)). Il passaggio sarà ripreso dall'opinione di maggioranza in *Polar Tankers, Inc. v. City of Valdez*, 557 U.S. 1 (2009). L'intenzione emerge chiaramente dai lavori della Convenzione: cfr. Farrand, *Records of the Federal Convention* (1911), cit., pp. 441-442.

[97] A. Hamilton, *The Federalist Paper n. 12* ("*The Utility of the Union In Respect to Revenue*"), 1787: «*It is therefore evident, that one national government would be able, at*

L'elaborazione giurisprudenziale sulla clausola di tonnellaggio – malgrado l'uso molto particolareggiato delle parole da parte dei *Framers* – valorizzerà in realtà lo scopo ultimo della norma più che il fraseggio della Costituzione, invero in senso opposto a quanto avvenuto per la *No Preference clause*.

Particolarmente utile a questa ricostruzione è il caso più recente che ha visto protagonista la *Tonnage clause*, ovvero *Polar Tankers, Inc. v. City of Valdez* del 2009[98].

La città di Valdez in Alaska aveva applicato una tassa sulla proprietà di navi di grandi dimensioni, applicabile sostanzialmente alle petroliere che stanziavano nel suo porto.

Il caso consente ad una Corte Suprema divisa[99] – con due dissenzienti – di ripercorrere il senso della disposizione costituzionale e dei divieti fatti discendere da questa.

Se la prima giurisprudenza aveva ritenuto che la norma in questione facesse ostacolo a imposizioni fiscali sulla capacità di stiva delle navi, già nella seconda metà dell'800[100] era emersa un'interpretazione volta a valorizzare l'*original intent* dei Padri costituenti, il cui scopo era limitare il potere fiscale degli Stati affinché non si creassero lesioni reciproche di interessi economici[101]. Già da tempo (cioè dai *Passenger cases*), la Corte aveva stabilito che se la tassa vietata era sul tonnellaggio, non poteva certo considerarsi accettabile una tassa modulata su altre caratteristiche della nave (come il numero di alberi o di marinai o di passeggeri), ciò che avrebbe costituito un semplice aggiramento della previsione costituzionale[102]. Insomma, la clausola esclude una tassazione a carico di una nave che sia imposta per il solo fatto di entrare, sostare o commerciare in un porto[103].

much less expense, to extend the duties on imports, beyond comparison, further than would be practicable to the States separately, or to any partial confederacies».

[98] *Polar Tankers, Inc. v. City of Valdez*, 557 U.S. 1 (2009). Sui limiti al potere di tassazione degli Stati in relazione alle competenze federali si v. T. M. Cooley, *A Treatise on the Constitutional Limitations,* Little, Brown & Company, Boston, 1868, p. 479 ss.

[99] Interessante notare la trasversalità della maggioranza che riunisce i giudici Breyer, Scalia, Ginsburg, Kennedy e Alito.

[100] *Steamship Co. v. Portwardens*, 6 Wall. 31, 34 (1867).

[101] *Clyde Mallory Lines v. Alabama* (v. *supra* nota 94).

[102] Sottolinea il rigetto del testualismo da parte della Corte, che si avvale solo dei suoi precedenti nell'interpretazione della clausola *de qua* H. P. Monaghan, *Supremacy Clause Textualism*, in *Columbia Law Review*, vol. 110, 2010, p. 796.

[103] «*Hence, the prohibition against tonnage duties has been deemed to embrace all taxes and duties, regardless of their name or form, and even though not measured by the*

Allo stesso tempo, la Corte ha, da un lato, escluso che la clausola impedisca qualunque tipo di tariffa volta a retribuire i servizi offerti dal porto di approdo[104], in applicazione analogica di quanto contenuto nella *Import-export clause*[105]. Dall'altro lato, l'imposizione di qualunque prelievo su un'imbarcazione in quanto tale non è affatto proibita dalla norma[106]: questa lettura avrebbe condotto ad un'inaccettabile discriminazione fra proprietari di navi (esentati dall'imposizione) e proprietari di altri beni. Dunque, la proprietà di una nave è tassabile da parte dello Stato o di altro potere pubblico in funzione del criterio di residenza del proprietario[107], purché si tratti di una tassa avente carattere generale, applicabile anche ad altri beni.

Nella specie, la tassa della città di Valdez è ritenuta incostituzionale ed annullata, proprio perché si pone «nel cuore» del divieto costituzionale[108]. Da notare che, sebbene la clausola sia rivolta agli Stati, viene applicata – in questo caso – ad un'imposta municipale: ciò discende dal fatto che il potere di imposizione della città di Valdez deriva dalle leggi statali dell'Alaska. E tale potere era stato utilizzato semplicemente per ripianare i bilanci della città, colpendo le navi più grandi che stanziavano nel porto, senza alcun servizio offerto in corrispettivo: da tutto questo discende l'incostituzionalità della tassa.

5.1. Where is the consent?

Un tema che non è mai emerso nella giurisprudenza sulla *Tonnage Clause* è come verificare l'eventuale consenso del Congresso, che la clausola costituzionale ammette per l'imposizione di diritti di tonnellaggio, come per altre fattispecie in essa identificate.

Sul punto, in generale il precedente da richiamare è *Virginia v. Tennessee* del 1893[109], che verteva su un accordo fra i due Stati per definire

tonnage of the vessel, which operate to impose a charge for the privilege of entering, trading in, or lying in a port» (*Clyde Mallory Lines v. Alabama*).

[104] *Morgan Steamship v. Louisiana.*

[105] «*except what may be absolutely necessary for executing its inspection Laws*».

[106] *State Tonnage Tax Cases*, 12 Wall. 204, 213 (1871).

[107] *Michelin Tire Corp. v. Wages*, 423 U. S. 276, 287 (1976).

[108] «*This case lies at the heart of what the Tonnage Clause forbids. The ordinance applies almost exclusively to oil tankers. And a tax on the value of such vessels is closely correlated with cargo capacity. Because the imposition of the tax depends on a factor related to tonnage and that tonnage-based tax is not for services provided to the vessel, it is unconstitutional*» (*Polar Tankers, Inc. v. City of Valdez*).

[109] *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 503, 521 (1893).

i confini rispettivi. In questa decisione, la Corte Suprema sentenziò che il consenso congressuale poteva darsi anche *per facta concludentia*: non è dunque indispensabile uno specifico atto di approvazione o ratifica del *compact* fra gli Stati.

Ora, il consenso del Congresso potrebbe un giorno tornare di assoluto rilievo, soprattutto a fronte di sfide e problematiche globali che interessano la portualità. Non v'è dubbio che la tassa imposta dalla città di Valdez fosse incostituzionale e che fosse stata adottata solo sulla base di necessità di cassa della città, come chiaramente emerge dalla sentenza della Corte Suprema dell'Alaska, poi annullata dai giudici di Washington[110]: ma *quid* di una tassa applicata sulla base delle emissioni di un vascello o di parametri collegati alla sua natura inquinante? Non è da escludere che una tassa di questo tipo, in congiunture politiche attente al tema ambientale, possa trovare il favore implicito od esplicito del Congresso.

D'altra parte, la salvezza di atti degli Stati, ratificabili dal Congresso, riposa proprio sulla possibilità che i poteri federali riconoscano che azioni statali portino benefici all'intera Nazione e non solo alla comunità che le adotta, così da giustificare l'avallo della Federazione.

6. *Alcune considerazioni di sintesi sugli equilibri costituzionali in materia portuale*

Le disposizioni costituzionali e la giurisprudenza che le ha interpretate offrono alcune considerazioni di sintesi sugli equilibri costituzionali in materia portuale che si sono affermati negli Stati Uniti.

In primo luogo, è confermata la natura *pubblica* e *pubblicistica* degli spazi portuali. In base ad un principio di utilità, ancor prima che di diritto, la Costituzione americana conferma che i porti rientrano nel dominio degli Stati, cioè delle entità che sono chiamati a finanziarne la costruzione, la manutenzione e l'implementazione, stante il generale divieto – anche se, come visto, *de facto* superato – rivolto ai poteri federali di operare direttamente a favore degli empori statali discriminando fra gli Stati. In essi si rinviene ancora quel "residuo di sovranità" che caratterizza gli Sta-

[110] «*The vessel tax was proposed to address what was described as a serious erosion of the city's tax base, much of which is oil- and gas-related property. For several years before passage of the ordinance, the portion of the city's tax base consisting of oil and gas property had been declining rapidly, and it would continue to decline under a depreciation formula negotiated between the State of Alaska and the owners of the Trans Alaska Pipeline System (TAPS)*» (*Supreme Court of Alaska*, Nos. S-12218/12223, *City of Valdez v. Polar Tanks*, 26 luglio 2004).

ti federati e che si esercita in maniera dialettica con i poteri nazionali. Tuttavia, ciò non può avvenire con il sacrificio del principio federale, quindi degli interessi nazionali che si dirigono sia verso l'esterno (con il controllo della politica commerciale), ma soprattutto verso l'interno: l'unità economica della Federazione passa attraverso il controllo *normativo* delle infrastrutture e degli snodi di comunicazione fra i territori che compongono la Repubblica.

Riprendendo la tripartizione delle funzioni pubbliche in materia portuali evocata nell'introduzione (*regolazione*, *proprietà* e *amministrazione*) possiamo affermare che sicuramente il potere regolativo si colloca principalmente nel livello federale, grazie all'operare delle diverse clausole costituzionali e, su tutte, della *Commerce Clause*: in fondo, il controllo federale sui porti si esercita essenzialmente attraverso il controllo dei traffici commerciali e, per estensione, della navigazione.

Alla lettura della Costituzione, agli Stati paiono restare le altre due: la proprietà – non esistono infatti porti di proprietà della federazione[111] – e gran parte dell'amministrazione, salvo che alcuni aspetti intercettino nuovamente competenze federali. La sezione successiva servirà proprio a meglio inquadrare queste ultime, partendo dalle Costituzioni statali.

Residui di sovranità si intravvedono pure rispetto all'imposizione fiscale: la *Tonnage Duty Clause*, in effetti, è interpretata come un'eccezione al potere tributario degli Stati e – comunque – non impedisce agli stessi di riscuotere tasse sulla proprietà dei natanti[112].

A partire dalla tassazione, ma più in generale rispetto al regime normativo dei porti e della navigazione, si può notare come gli interessi privati e i diritti degli individui (a partire dal diritto di proprietà e dalla libertà di impresa) non sopravanzino, nel bilanciamento costituzionale, gli interessi pubblici.

Se consideriamo le due principali interpretazioni storico-economiche della Costituzione statunitense e della sua nascita, da un lato abbiamo la lettura di Beard[113], che propugnava un fondo principalmente individualistico, se non egoistico, nei principi costituzionali, redatti da borghesi che miravano a tutelare prioritariamente i loro interessi privati. Opposta

[111] Non è un caso che, in caso di porti militari, si usi l'espressione *base navale* (*naval base*) per indicare la diversa natura degli scali.

[112] Come ha stabilito la Corte Suprema, in maniera sostanzialmente definitiva, già nel 1878 con il caso *Transportation Company v. Wheeling*, 99 U.S. 273 (1878).

[113] È la tradizionale lettura di C.A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Macmillan, New York, 1913.

a questa, vi è la tesi è offerta da Forrest McDonald[114], che ha viceversa sottolineato gli ideali di unità che muovevano i *Framers*. L'analisi sino a qui condotta conferma, da un lato, la centralità e l'origine mercantile e marittima della Costituzione e quindi, indubbiamente, la sua "nascita borghese", con una connessa visione dei rapporti economici in una «repubblica democratica di proprietari e produttori indipendenti»[115]. Dall'altro la smentisce o comunque la sfuma, forse confermando la lettura di McDonald: c'è un interesse pubblico, che trascende quello individuale e il diritto di proprietà privata, che si manifesta essenzialmente in un principio di tutela dell'*unità economica nazionale*

Soprattutto nella materia che ci occupa non si è affermata nessuna lettura pienamente "liberalistica" della Costituzione: tanti e tali sono gli interessi della Federazione e degli Stati che diviene quasi impossibile immaginare regimi amministrativi realmente liberalizzati, né questi si sono imposti tramite gli sviluppi giurisprudenziali. Peraltro, l'interesse pubblico federale di costruire e preservare il mercato unico dell'Unione non ha cancellato i bagliori di sovranità statale che si manifestano nelle attività portuali e che mettono in avanti il *public interest* rispetto al lucro privato, per antica tradizione che si radica nel *common law* inglese[116].

Ecco che il mondo portuale offre un'angolatura, sebbene specifica, veramente peculiare nell'interpretazione dei Testi costituzionali. D'altra parte, nella successione dei *Supreme Justices* e delle maggioranze dottrinali in seno alla Corte Suprema, nella materia è sempre prevalsa un'interpretazione pragmatica che, senza voler smentire apertamente il testo della Costituzione, non ne ha mai completamente abbracciato il significato letterale e storico. Le *rationes* delle disposizioni costituzionali in materia portuale sono sopravvissute, ma, oggettivamente, in contesti economici e geo-politici talmente differenti da aver conservato poco del loro volto originario.

[114] F. McDonald, *We The People: The Economic Origins of the Constitution,* University of Chicago Press, Chicago, 1958.

[115] R. Niro, *Profili costituzionali della disciplina antitrust,* CEDAM, Padova, 1994, p. 23, citando D. Millon, *The Sherman Act and the Balance of Power,* in E.T. Sullivan (a cura di), *The Political Economy of the Sherman Act*, Oxford University Press, Oxford, 1991, p. 89.

[116] Si v. sopra la citazione del *De portibus maris* di Hale (nota 73).

Sez. II – L'amministrazione dei porti negli Stati e le competenze federali residue

Sommario: 1. Premessa: cosa resta agli Stati. – 2. I porti nelle Costituzioni degli Stati. – 2.1. Un quadro di sintesi. – 3. Oltre le Costituzioni: la *public trust doctrine nel common law*. – 4. Le autorità portuali negli Stati americani: una ricognizione per modelli. – 4.1. Linee di decisione pubblica sull'amministrazione dei porti – 4.2. Il colpo decisivo: *Munn v. Illinois* – 4.3. Autorità indipendenti – 4.4. Dipartimenti esecutivi e agenzie governative – 4.5. Segue: il particolare caso del compact fra New York e New Jersey e la supervisione federale – 5. Vicine al cuore del potere: *Port Authorities e sovereign immunity* – 6. Il coordinamento federale dei porti attraverso le Amministrazioni sorte sulla base della *Commerce clause* – 7. Segue: la protezione dell'ambiente come volto emergente della *Commerce clause*

1. *Premessa: cosa resta agli Stati*

Il X emendamento alla Costituzione statunitense stabilisce che ogni potere che non sia delegato dalla Costituzione all'Unione o non sia esplicitamente vietato agli Stati sia a questi riservato. Si tratta di una previsione costituzionale a lungo considerata un truismo[117], una regola di interpretazione necessaria della Costituzione[118], sino a quando la Corte Suprema decise di prenderla maggiormente sul serio per riequilibrare la bilancia di potere fra la Federazione e gli Stati[119], che, almeno a partire dal *New Deal*, pendeva decisamente a favore della prima.

La storia giurisprudenziale del X emendamento si intreccia strettamente – se non quasi esclusivamente – con la *Commerce Clause*[120], la

[117] «*[The Tenth Amendment] states but a truism that all is retained which has not been surrendered*» (*United States v. Darby*, 312 U.S. 100, 124 (1941), citato anche in *New York v. United States*, 505 U.S. 144, 156 (1992)).

[118] J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, cit., p. 844 : «*this amendment is a mere affirmation of what, upon any just reasoning, is a necessary rule of interpreting the constitution. Being an instrument of limited and enumerated powers, it follows irresistibly, that what is not conferred, is withheld, and belongs to the state authorities*».

[119] Nel già citato caso *Lopez* riguardante il commercio di armi da fuoco.

[120] V. ancora il caso *Lopez*. V. sul punto E.R. Barnett, *The Original Meaning of the Commerce Clause*, in *The University of Chicago Law Review,* vol. 68, 2001, p. 101 ss., che sostiene una lettura restrittiva del termine *commerce* che garantisca maggiori margini di manovra agli Stati.

medesima scaturigine del potere federale di regolare la navigazione e le questioni di diritto marittimo in genere.

Il governo dei porti si situa proprio al confine fra le due disposizioni costituzionali: da un lato, la tradizione storica e l'impianto della Costituzione confermano – con il X emendamento – che i poteri connessi al demanio portuale in senso proprio restano nella sfera di signoria degli Stati. Dall'altro, questa medesima signoria è scalfita e subisce l'interferenza del potere federale di regolare il commercio, i trasporti e, in definitiva, i principali aspetti dell'economia nazionale. Comprendere cosa resta nella disponibilità dello Stato è allora un'attività con profili di sottigliezze, peraltro esposte a possibili ripensamenti o chiarimenti giurisprudenziali, che talvolta si perdono nella sovrapposizione di competenze, ora degli Stati, ora dell'Unione.

Un esempio paradigmatico di questa situazione riguarda le regole del pilotaggio, al centro del famoso caso *Cooley v. Board of Wardens*. L'assetto attuale discende dalla decisione *Olsen v. Smith* del 1904[121], nella quale la Corte Suprema stabilì che il pilotaggio, pur riguardando scelte fondamentali per il commercio, rientrava in un ambito nel quale gli Stati, anzitutto per tradizione storica e consenso fondativo sin dall'epoca della Convenzione, mantenevano il potere di regolare la materia sino a quando il Congresso non fosse direttamente intervenuto[122]. Ecco perché la legislazione della Federazione, anche attualmente in vigore[123], riconosce un generale potere degli Stati di imporre le proprie regole, con specifiche eccezioni e specificazioni riguardanti le imbarcazioni più grandi o destinate a rotte transoceaniche[124].

[121] *Olsen v. Smith*, 195 U.S. 332 (1904).

[122] Cfr. anche *Kotch v. Board of River Port Pilot Comm'rs*, 330 U.S. 552 (1947), nel quale si legge: «*Pilots are thus indispensable cogs in the transportation system of every maritime economy. Their work prevents traffic congestion and accidents which would impair navigation in and to the ports. It affects the safety of lives and cargo, the cost and time expended in port calls, and in some measure, the competitive attractiveness of particular ports. Thus, for the same reasons that governments of most maritime communities have subsidized, regulated, or have themselves operated docks and other harbor facilities and sought to improve the approaches to their ports, they have closely regulated and often operated their ports' pilotage system*». Il caso divenne celebre perché la Corte (divisa cinque a quattro) salvò una legge della Louisiana che di fatto promuoveva il nepotismo – chiaramente riconosciuto dai giudici federali – come criterio per assumere il ruolo di pilota.

[123] La legislazione sul pilotaggio è contenuta nel 46 USC Ch. 85. L'art. 8501 recita: «*Except as otherwise provided in this subtitle, pilots in the bays, rivers, harbors, and ports of the United States shall be regulated only in conformity with the laws of the States*».

[124] Per una ricostruzione completa sul punto v. P. Kirchner, C. Diamond, *Unique*

In senso divergente, un dato che appare ormai consolidato è che agli Stati compete di disciplinare in maniera esclusiva la costituzione delle autorità portuali[125], dotandole di poteri regolatori ed amministrativi degli scali marittimi.

Entrando dunque nell'analisi del fenomeno a livello federato, sarà necessario considerare se e come i diritti costituzionali degli Stati considerano il fenomeno portuale, per poi soffermarsi specificamente sui modelli di autorità portuale che possono essere identificati.

2. *I porti nelle Costituzioni degli Stati*

Nelle Colonie, prima, e negli Stati, dopo, la gestione portuale assunse in primo luogo una dimensione municipale e schiettamente pubblicistica[126], diversamente da quanto accaduto nel Regno Unito dove la conduzione dei porti e delle loro attività era principalmente operata da compagnie private o da entità di natura ibrida[127]. Non può quindi esserci sorpresa nello scovare, all'interno delle Costituzioni di diversi Stati americani[128], riferimenti più o meno dettagliati ai porti ed alla loro ammini-

Institutions, Indispensable Cogs, and Hoary Figures: Understanding Pilotage Regulation in the United States, in *U.S.F. Maritime Law Journal*, vol. 23, n. 1/2010, p. 168 ss. Il titolo cita un passaggio della sentenza *Kotch*.

[125] M. L. Fair, *Port Administration in the United States,* Cambridge (Maryland), Cornell Maritime Press, 1954; Id. *Port Authorities in the United States*, in *Law and Contemporary Problems*, n. 4/1961, p. 704 ss.:

[126] M. L. Fair, *Port Administration in the United States,* cit., p. 16.

[127] *Ibidem*. Nel Regno Unito il confine tra ente pubblico ed ente privato è in taluni casi assai sfumato e ne sono prova gli – ancora esistenti, anche se in numero sempre minore – *Trust Ports*, che di fatto rappresentano una forma quasi "medioevale" di gestione di un bene considerato di proprietà non privata, ma di uso misto. I *Trust Ports* sono costituiti da leggi del Parlamento e sono gestiti da *Boards* in cui partecipano rappresentanti dei municipi, delle compagnie di navigazione, assicurative, lavoratori del porto, terminalisti ecc., in base all'atto costitutivo. La forma giuridica più simile nel sistema civilistico italiano è la *Fondazione* (art. 14 ss. cc.), anche se in questo caso l'atto istitutivo è la legge del Parlamento (si parla anche nella dottrina italiana di fondazioni legali: cfr. S. De Gotzen, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato,* Giuffrè, Milano, 2011). Esempi famosi sono la *Port of London Authority* creata dal *Port of London Act* del 1908, il porto di Dover, nel quale il *Dover Harbour Board* fu istituito con una *Royal Charter* del 1606 del re Giacomo I, il porto di Aberdeen in Scozia, retto dall'*Aberdeen Harbour Board* in base all'*Aberdeen Harbour Confirmation Act* del 1960.

[128] Per una visione storica nell'elaborazione costituzionale a livello federato v. A.L Sturm, *The Development of American State Constitutions*, in *Publius*, 1982, p. 57 ss. Sui caratteri generali delle Costituzioni statali v. G. Alan Tarr, *Understanding State Con-*

strazione. I riferimenti successivi, che seguono un ordine alfabetico[129], consentono di apprezzare le scelte dei *Framers* locali, talvolta molto specifiche anche nell'evidenziare la posizione delle *Port Authorities* nella geografia istituzionale statale, ma generalmente più fugaci nel menzionare i beni portuali. Pare opportuno anzitutto presentarle, per poi procedere a qualche osservazione di sistematizzazione.

a) Alabama: un monopolio costituzionale

Nell'ordine alfabetico, la prima Costituzione statale che viene in rilievo è quella dell'Alabama, Stato che in realtà ha una limitata estensione costiera che affaccia sul Golfo del Messico, stretta tra la Florida ed il Missisipi, e che corrisponde alla *Mobile Bay*, dove l'omonimo fiume si immette nelle acque dell'Atlantico. Nella baia è sorta la città di Mobile, con l'omonimo porto, storicamente controllato da una *municipal corporation*[130].

Dunque, le previsioni costituzionali dell'Alabama hanno in realtà una portata provvedimentale, essendo dirette specificamente a questo scalo.

La prima norma di interesse è la sez. 93 della Costituzione[131], per come riformulata dal XII Emendamento alla Costituzione (detto espressamente "*Port of Mobile Amendment*"). La disposizione – che riportia-

stitutions, Princeton, Princeton University Press, 2000, che sottolinea in particolare la *lunghezza* e il *dettaglio* (p. 9) come caratteri propri delle Costituzioni statali rispetto a quella federale. Nella dottrina italiana v. M. Gorlani, *Articolazioni territoriali dello Stato*, cit., p. 17 ss.

[129] Per individuare i testi costituzionali rilevanti si è attuato un metodo incrociato. In una prima fase, si sono identificati i maggiori porti statunitensi e le relative autorità portuali, così da verificare se nella Costituzione dello Stato interessato vi fossero riferimenti specifici. In taluni casi (Los Angeles, Houston, Seattle) sono i siti delle autorità portuali che tengono a sottolineare il loro fondamento costituzionale. A completamento di questa fase "induttiva", si è proceduto ad uno spoglio lessicale dei testi delle Costituzioni restanti, per identificare altri riferimenti utili. Ottenuti questi dati, si è poi proceduto a verificarne la continuità storica nella successione dei testi costituzionali. Non è possibile escludere errori od omissioni: sono quindi dovute delle scuse preventive al lettore.

[130] Cfr. il caso federale *Leloup v. Port of Mobile*, 127 U.S. 640 (1888), riguardante la regolazione dei telegrafi e la tassazione dell'attività. Anche in quel caso la Corte Suprema riconobbe la competenza federale, trattandosi di attività commerciale interstatale, ferma la competenza degli Stati a regolare questioni esclusivamente locali e a tassare proprietà insistenti sul loro territorio.

[131] La Costituzione dell'Alabama è estremamente lunga, costituita da un imponente numero di articoli e di emendamenti aggiunti. Il testo del 1901 è stato rifuso nel 2022 per garantirne una maggiore leggibilità, sebbene la mole di previsioni resti ragguardevole. Per una introduzione v. W. H. Stewart, *The Alabama State Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

mo per completezza in nota[132] – è stata introdotta con una revisione alla Costituzione del 1901, approvata dalla Legislatura dello Stato nel 1921 e confermata dal corpo elettorale l'anno successivo[133].

Nella sua versione originaria, la sez. 93 era decisamente più asciutta e codificava una visione ultra-liberale dell'economia, che azzerava quasi del tutto l'intervento pubblico attivo[134], limitato esclusivamente alla costruzione e alla manutenzione delle strade[135]. Questa norma creava una camicia di forza che impediva all'autorità pubblica di investire finanziariamente in un *asset* strategico per l'intero Stato, cioè il porto di Mobile. Per questa ragione, si introdusse la norma in questione di segno diametralmente opposto: dal 1922, la sez. 93 consente alla Legislatura, previa apposita legge, di destinare una somma (per la precisione, non più di dieci milioni di dollari) al *miglioramento interno*, la *promozione*, lo *sviluppo*, la *costruzione*, la *manutenzione* e la *gestione* di tutte le rade e i porti marittimi dello Stato. Tutto ciò viene autorizzato, purché le operazioni

[132] Sec. 93: «*The state shall not engage in works of internal improvement, nor lend money or its credit in aid of such, except as may be authorized by the Constitution of Alabama or amendments thereto; nor shall the state be interested in any private or corporate enterprise, or lend money or its credit to any individual, association, or corporation, except as may be expressly authorized by the Constitution of Alabama, or amendments thereto; but when authorized by laws passed by the legislature the state may appropriate funds to be applied to the construction, repair, and maintenance of public roads, highways and bridges in the state; and when authorized by appropriate laws passed by the legislature the state may at a cost of not exceeding ten million dollars engage in the work of internal improvement, or promoting, developing, constructing, maintaining, and operating all harbors and seaports within the state or its jurisdiction, provided, that such work or improvement shall always be and remain under the management and control of the state, through its state harbor commission, or other governing agency. The adoption of this amendment shall not affect in any manner any other amendment to the Constitution of Alabama which may be adopted pursuant to any act or resolution of this session of the legislature*».

[133] Cfr. per la ricostruzione storica. la decisione della Corte Suprema dell'Alabama *Alabama State Docks Department v. The Alabama Public Service Commission*, 265 So. 2d 135 (Ala. 1972).

[134] La Corte Suprema statale, durante il periodo del proibizionismo, aveva ritenuto che esistesse però un potere intrinseco alla funzione di governo riguardante la polizia e il controllo del commercio interno, che la sez. 93 della Costituzione non aveva annullato: cfr. *State v. Murphy,* 237 Ala. 332 (Ala. 1939).

[135] «*The state shall not engage in work of internal improvement nor lend money or its credit in aid of such; nor shall the state be interested in any private or corporate enterprises or lend money or its credit to any individual, association, or corporation, provided that the state may under appropriate laws cause the net proceeds from the state convict fund to be applied to the construction, repair and maintenance of public roads in the state and the legislature may also make additional appropriations for that purpose*».

restino sempre sotto la direzione e il controllo dello Stato, attraverso una *State Harbor Commission* o un'altra agenzia governativa.

Dunque, non solo lo Stato scelse di intervenire nell'economia marittima, attraverso i porti (*rectius*, il porto di Mobile), ma avocò a sé l'esclusivo monopolio delle attività ad esso riguardanti, con l'identificazione di un'apposita agenzia, secondo uno spirito chiaramente imprenditoriale[136]. È da notare che il limite quantitativo di dieci milioni di dollari sarà poi superato con un ulteriore emendamento approvato nel 1957 (*Waterfront Public Works, Amendment*)[137]. Più tardi (1984) venne approvata una generale autorizzazione per la *State Docks Commission* di emettere titoli di debito al fine di finanziare la gestione e il miglioramento del porto[138], temperando il generale divieto di indebitamento introdotto dalla sez. 213 col XXVI emendamento della Costituzione, ratificato nel 1933 allo scopo di contenere l'emissione di nuovo debito pubblico[139].

Il *Mobile Port Amendment* ha generato in passato interessanti conflitti sulla sua interpretazione e sulla ripartizione di poteri e facoltà fra enti pubblici, anche di diverso livello.

[136] Lo riconobbe la stessa Corte Suprema dell'Alabama, interpretando il XII emendamento: «*The state of Alabama engaged in the performance of a business or corporate power — the internal improvement in question — by virtue of Amendment 12 to the Constitution, known and called the Mobile Port Amendment*» (*State Docks Commission v. Cummings*, 227 Ala. 414 (Ala. 1933).

[137] *Amendment* 213: «*The state of Alabama is authorized to become indebted for improvements at the Alabama state docks and the refunding of state docks revenue bonds, and in evidence of the indebtedness so incurred to issue and sell, in addition to all other bonds of the state, interest bearing general obligation bonds of the state not exceeding ten million dollars ($10,000,000) in principal amount. The full faith and credit and taxing power of the state are hereby pledged to the prompt and faithful payment of the principal of the bonds and the interest thereon. The Alabama state docks department (which term as used herein shall be construed to include any other agency of the state that may succeed to said department's functions) shall pledge and use so much of the revenues derived from its seaport facilities as may be necessary to pay at their maturities the principal of and interest on said bonds, and may pledge, agree to use, and use so much of said revenues as the said department with the approval of the governor may determine shall be necessary or desirable to build up and maintain a reserve for the payment of said principal and interest and for the maintenance, replacement and improvement of its seaport facilities*».

[138] *Amendment* 222: «*The state of Alabama is authorized to become indebted for improvements at the Alabama state docks and in evidence of the indebtedness so incurred to issue and sell, in addition to all other bonds of the state, interest bearing general obligation bonds of the state not exceeding three million dollars ($3,000,000) in principal amount. The full faith and credit and taxing power of the state are hereby pledged to the prompt and faithful payment of the principal of the bonds and the interest thereon*».

[139] *Norton v. Lusk*, 248 Ala. 110 (Ala. 1946).

Un primo caso, nel 1933[140], ha riguardato la facoltà della Legislatura di fissare i salari dei dipendenti della *State Docks Commission*, agenzia creata nel 1923 proprio in funzione della nuova sez. 93, in sostituzione della menzionata *State Harbor Commission*. Secondo un dipendente dell'agenzia, sarebbe stata contraria alla Costituzione una legge volta a stabilire i limiti salariali di chi lavorava nella *State Docks Commissions*, la quale, una volta creata, doveva godere di piena autonomia. La Corte Suprema respinse l'idea che la Costituzione avesse inteso creare un corpo completamente indipendente e sottratto al potere della Legislatura dello Stato[141].

Due casi (nel 1934 e nel 1946) riguardarono invece il rapporto fra la città di Mobile, originario gestore e proprietario del porto, e l'agenzia statale rispetto al finanziamento delle infrastrutture marittime[142], posto che con l'emendamento costituzionale e la successiva legislazione di attuazione lo Stato si era appropriato del sedime portuale. La questione discussa si poneva in realtà all'intersezione fra le sez. 93 revisionata e la successiva sez. 94, rimasta ancorata all'impronta liberalistica del 1901, che vieta anche agli enti locali (*city, county and town*) di intervenire nel mercato con aiuti finanziari a favore di privati, interdicendo qualunque forma di indebitamento allo scopo[143]. In entrambi i casi, cittadini e contribuenti (*taxpayers*) della municipalità di Mobile contestavano gli accordi intercorsi fra la città e la *State Docks Commission* per l'implementazione dei moli e delle banchine nel porto cittadino, che prevedevano transazioni finanziarie da parte delle casse comunali verso lo Stato. In maniera coerente, la Corte Suprema ritenne in ambo le cause che, *in primis*, la Città avesse, in base alla sua Carta e alla legislazione statale, il potere di intervenire per implementare le infrastrutture cittadine a beneficio del commercio locale, a prescindere dall'esclusiva titolarità del porto in capo allo Stato. *In secundis*, il divieto della sez. 94 operava nei rapporti fra municipio e

[140] *State Docks Commission v. Cummings*, 227 Ala. 414 (Ala. 1933).

[141] *Ivi*: «*We hold it is within legislative competency (and the Twelfth Amendment to the Constitution) to fix the salaries and compensation under the acts providing for such "work or improvement" under the management and control of the state, through its "governing agency," as authorized by Amendment 12 to the Constitution*».

[142] *Radcliff v. City of Mobile*, 229 Ala. 93 (Ala. 1934) 155 So. 872; *Austin v. City of Mobile*, 28 So. 2d 177 (Ala. 1946).

[143] Sec. 94: «*The legislature shall not have power to authorize any county, city, town, or other subdivision of this state to lend its credit, or to grant public money or thing of value in aid of, or to any individual, association, or corporation whatsoever, or to become a stockholder in any such corporation, association, or company, by issuing bonds or otherwise*».

privati e non poteva applicarsi a transazioni finanziarie, qualunque fosse la forma assunta, che intervenivano fra due entità pubbliche.

Un terzo esempio (1972) risulta di interesse perché concreta un conflitto fra due autorità statali, da un lato l'*Alabama State Docks Department*, successore della precedente *Docks Commission*, dall'altro l'*Alabama Public Service Commission*. La lite nasceva attorno alla linea ferroviaria servente il porto di Mobile, gestita dalla stessa autorità portuale, la quale non si riteneva vincolata dalle tariffe stabilite per tutto il territorio statale dalla *Public Service Commission (PSC)*. Un dato essenziale riguardava la natura delle due autorità: da un lato, il *Docks Department*, agenzia governativa[144]; dall'altro, la PSC, autorità indipendente a base elettiva[145]. Ciò ovviamente creava un conflitto che non era risolubile meramente sul piano politico, con una scelta di indirizzo del governatore. L'esito fu sfavorevole all'agenzia portuale: la Corte Suprema riprese alcuni argomenti spesi in *Cummings*, sostenendo che, fermo restando il monopolio portuale stabilito dalla Costituzione a favore dell'agenzia, il XII emendamento non escludeva il Legislatore dalla regolazione di aspetti non direttamente connessi al mandato costituzionale (in questo caso, le tariffe ferroviarie).

b) California: la difesa della proprietà pubblica

La California venne costituita come trentunesimo Stato dell'Unione con il *Compromise of 1850*, a seguito della cessione territoriale compiuta dal Messico a vantaggio degli Stati Uniti con il Trattato di Guadalupe Hidalgo del 1848 che pose fine alla guerra messico-statunitense. La sua prima Costituzione venne approvata nel 1849, per poi essere ampiamente modificata e ratificata dalla Convenzione di Sacramento fra il 1878 e il 1879, con entrata in vigore nel 1880.

In questo primo testo costituzionale si rinvengono alcuni principi di interesse per la nostra materia, che saranno poi recepiti ed ampliati con la revisione organica condotta a partire dagli anni '60 del XX secolo, ratificata dal corpo elettorale in una serie di votazioni culminate nel 1976.

L'interesse primario della Costituzione californiana è salvaguardare la proprietà pubblica di determinati beni e l'accesso pubblico al mare e

[144] Sulla classificazione delle principali tipologie di autorità portuali negli Stati Uniti v. *infra*.

[145] Cfr. il Titolo 37, cap. I del Codice dell'Alabama. Per un quadro generale delle autorità cfr. *Alabama Government Manual*, XV ed., Tuscaloosa, The Alabama Law Institute, 2022.

alle *tidelands*[146]. L'art. XV della Costituzione del 1880[147] (in parte trasfuso poi nell'attuale art. X) enuncia in primo luogo l'esistenza di un *dominio eminente*[148] dello Stato con riguardo alle acque navigabili, per poi vietare l'interclusione da parte di privati dell'accesso al mare, imponendo al legislatore di adottare norme consonanti con il più ampio accesso possibile. Da ultimo, la norma vietava la vendita o la concessione a privati delle terre tideali appartenenti agli enti locali. Queste disposizioni si saldavano poi con il generale divieto fatto al Legislatore di disporre della proprietà pubblica[149], con l'effetto che la cessione di questi beni poteva essere fatta solo tramite emendamento costituzionale[150].

La Corte Suprema della California ebbe a specificare che la Costituzione non si riferiva esclusivamente alle terre mareali in senso geo-

[146] Per *tidelands* si intendono le terre ciclicamente sommerse e scoperte dalla marea oceanica. In italiano non risulta esistere una traduzione specifica: è entrato nell'uso geografico il termine "tideale", di conio inglese, sebbene si possa forse utilizzare anche l'aggettivo "mareale".

[147] Art. XV, Costituzione 1880 ("*Harbor Frontages etc.*"): «*Sec. 1. The right of eminent domain is hereby declared to exist in the State to all frontages on the navigable waters of thlll State.*

Sec. 2. No individual, partnenship, or corporation, claiming or possessing the frontage or tidal lands of a harbor, bay, inlet, estuary, or other navigable water in this State, shall be permitted to exclude the right of way to such water whenever it is required for any public purpose, nor to destroy or obstruct the free navigation of such water; and the Legislature shall enact such laws as will give the most liberal construction to this provision, so that access to the navigable waters of this State shall be always attainablke for the people thereof.

Sec. 3. All tide lands within two miles of any incorporated city or town in this State, and fronting on the waters of any harbor, estuary, bay, or inlet used for the purpose of navigation, shall be withheld from grant or sale to private persons, partnerships, or corporations».

[148] L'*eminent domain* corrisponde al potere di espropriazione al fine dell'uso pubblico. Un potere che, nel caso delle acque – già di dominio pubblico – si concentra sulle zone antistanti gli specchi d'acqua pubblici. Sul tema si v. R. A. Epstein, *Takings. Private property and the power of eminent domain*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1985.

[149] Art. IV, sez. 31, Costituzione 1880. Oggi la norma è contenuta all'art. XVI (*Public Finance*), sez. 6, di cui si riporta l'estratto essenziale: «*The Legislature shall have no power to give or to lend, or to authorize the giving or lending, of the credit of the State, or of any county, city and county, city, township or other political corporation or subdivision of the State now existing, or that may be hereafter established, in aid of or to any person, association, or corporation, whether municipal or otherwise, or to pledge the credit thereof, in any manner whatever, for the payment of the liabilities of any individual, association, municipal or other corporation whatever; nor shall it have power to make any gift or authorize the making of any gift, of any public money or thing of value to any individual, municipal or other corporation whatever*».

[150] *State Board of Harbor Commissioners v. Kerber*, 152 Cal. 731 (Cal. 1908).

logico o geografico, ma più latamente intendeva coprire anche le terre perennemente sommerse, ma necessarie da considerare per l'accesso al mare. In effetti, lo scopo della norma – secondo la più alta giurisdizione locale – era «*to protect the harbors of cities and towns from falling into private monopolistic ownership*»[151]. Dunque, sin dal 1880, l'ordinamento costituzionale californiano si premuniva di proteggere ai massimi livelli la proprietà pubblica dei porti e, comunque, di "santuarizzare" il pubblico uso delle acque marine. Questa tendenza costituzionale troverà un felice connubio nella dottrina di *common law* definita del *public trust* (si v. il paragrafo successivo), che oggi disciplina e dà fondamento alla gestione dei porti californiani[152].

L'attuale formulazione dell'art. X della Costituzione ha trasfuso in maniera invariata le disposizioni già presenti nel 1880, ma, a ben vedere, ha accentuato la caratura pubblica dei beni già individuati, inserendoli in un articolo dedicato all'uso delle acque in genere. Principio dominante di questo uso è il *public interest,* come si evince chiaramente dall'affermazione di principio contenuta nella seconda sezione[153]. Ancora più esplicitamente, la sez. quinta stabilisce che tutte le acque sono dichiarate di uso pubblico e poste sotto il controllo dello Stato[154].

[151] *San Pedro Etc. R.R. Co. v. Hamilton,* (1911) 161 Cal. 610.

[152] Il sito del porto di Los Angeles, principale scalo californiano e uno dei più grandi dell'Unione, dedica un'intera pagina alla dottrina del *public trust*: https://www.portoflosangeles.org/about/history/public-trust-doctrine. La *City Charter* di Los Angeles enuncia questa dottrina (pur non definendola espressamente *public trust*) negli articoli dedicati all'*Harbor Department* (650 ss.) Il primo paragrafo dell'art. 651 sancisce: «*The Board of Harbor Commissioners shall have the possession, management and control of all navigable waters and all tidelands and submerged lands, whether filled or unfilled, situated below the line of mean high tide northerly and easterly of the United States government breakwater at Los Angeles Harbor and within the limits of the City of Los Angeles*». Il secondo paragrafo (rubricato "*Prohibition of sale*") esclude qualsiasi tipo di privatizzazione: «*The City of Los Angeles and the Harbor Department shall not grant, sell, convey, alienate, transfer or otherwise dispose of any of the right, title or interest of the City in and to the tidelands and submerged lands of the Harbor District, or any part thereof; except that grants of these lands may be made to the State of California or to the United States for public purposes, when approved by a majority vote of the registered voters of the City voting upon the question*».

[153] Art. X, sec. 2: «*It is hereby declared that because of the conditions prevailing in this State the general welfare requires that the water resources of the State be put to beneficial use to the fullest extent of which they are capable, and that the waste or unreasonable use or unreasonable method of use of water be prevented, and that the conservation of such waters is to be exercised with a view to the reasonable and beneficial use thereof in the interest of the people and for the public welfare*».

[154] Art, X, sec. 5: «*The use of all water now appropriated, or that may hereafter be ap-*

La California abbraccia dunque una visione schiettamente pubblicistica del demanio marittimo e portuale, quasi prossima all'idea oggi in voga dei *beni comuni*, associata ad una prospettiva di *Welfare State*: la proprietà pubblica è dunque funzionalizzata al benessere collettivo, ma al contempo è pure garanzia di quest'ultimo. Da qui deriva il divieto assoluto di privatizzazione dei beni marittimi: su questi aspetti torneremo meglio *infra*, dedicando un approfondimento alla dottrina del *public trust*, il cui fondamento è stato rinvenuto nella sovranità originaria degli Stati.

c) Florida: port facilities

La Florida, noto territorio peninsulare, è stato il 27° Stato ammesso nell'Unione, nel 1845. La prima Costituzione venne scritta nel 1838[155], sostituita da un testo del 1868 e da uno successivo nel 1885. La Costituzione vigente è stata approvata nel 1968 ed in essa si rinviene un riferimento solo fugace all'attività portuale, malgrado la conformazione geografica dello Stato.

Nell'art. VII, dedicato alla finanza e alla tassazione, la sez. 10 pone un generale divieto per i poteri pubblici di prestare denaro o assumere garanzie a vantaggio di privati. È però specificato che la norma costituzionale non impedisce (lett. c) l'emissione di titoli da parte di contee, municipi, distretti speciali o altri enti locali per finanziare o rifinanziare il costo di progetti per aeroporti o impianti portuali. La norma stabilisce che deve trattarsi di *revenue bonds*, cioè di titoli di debito ripagabili tramite il reddito generato dall'operazione finanziata. È altresì specificato che in casi di "partenariato pubblico-privato" (per utilizzare un'espressione nota nel contesto italiano) l'interesse generato dal rapporto contrattuale è soggetto a tassazione come qualunque altra proprietà privata[156].

propriated, for sale, rental, or distribution, is hereby declared to be a public use, and subject to the regulation and control of the State, in the manner to be prescribed by law».

[155] Per completezza storica, vi è da dire che questo testo menzionava i porti in un'infelice passaggio razzista. Cfr. art. XVI, sez. 3: «*The General Assembly shall have power to pass laws to prevent free negroes, mulattoes, and other persons of color, from emigrating to this State, or from being discharged from on board any vessel, in any of the ports of Florida*».

[156] Art. VII (*Finance and Taxation*), sez. 10 (*Pledging credit*)**: «***Neither the state nor any county, school district, municipality, special district, or agency of any of them, shall become a joint owner with, or stockholder of, or give, lend or use its taxing power or credit to aid any corporation, association, partnership or person; but this shall not prohibit laws authorizing: (a) the investment of public trust funds; (b) the investment of other public funds in obligations of, or insured by, the United States or any of its instrumentalities; (c) the issuance and sale by any county, municipality, special district or other local governmental*

Si tratta di un indirizzo che inverte i divieti della Costituzione del 1888, diretti ad impedire l'intervento pubblico nell'economia[157], riprendendo – ma con temperamenti volti ad evitare l'indebitamento eccessivo – alcuni principi sanciti nel primo testo del 1868[158], che autorizzava il ricorso al debito per finanziare lavori pubblici, riprendendo a sua volta intenti contenuti nel Testo del 1838[159].

Attenzione merita il richiamo, fatto dalla norma specifica, ai c.d. *special districts*, che sono entità politiche previste dalla Costituzione, a base elettiva (art. VI, sez. 6), dotate di potere fiscale (art. VII, sez. 9). Questo modello si applica al principale porto commerciale della Florida, Port Canaveral, gestito della *Canaveral Port Authority*[160]. Si tratta di una configurazione rientrante nel modello dello *one-purpose government*, come si dirà meglio in seguito.

body of (1) revenue bonds to finance or refinance the cost of capital projects for airports or port facilities, or (2) revenue bonds to finance or refinance the cost of capital projects for industrial or manufacturing plants to the extent that the interest thereon is exempt from income taxes under the then existing laws of the United States, when, in either case, the revenue bonds are payable solely from revenue derived from the sale, operation or leasing of the projects. If any project so financed, or any part thereof, is occupied or operated by any private corporation, association, partnership or person pursuant to contract or lease with the issuing body, the property interest created by such contract or lease shall be subject to taxation to the same extent as other privately owned property. (d) a municipality, county, special district, or agency of any of them, being a joint owner of, giving, or lending or using its taxing power or credit for the joint ownership, construction and operation of electrical energy generating or transmission facilities with any corporation, association, partnership or person».

[157] Cfr. l'art. IX Costituzione 1888 (*Finance and Taxation*), sez. 10: «*The credit of the State shall not be pledged or loaned to any individual, company, corporation or association; nor shall the State become a joint owner or stockholder in any company, association or corporation. The Legislature shall not authorize any county, city, borough, township or incorporated district to become a stockholder in any company, association or corporation, or to obtain or appropriate money for, or to loan its credit to, any corporation, association, institution or individual*».

[158] Cfr. art. XII Costituzione 1868 (*Finance and Taxation*), sez. 12: «*The Legislature shall have power to provide for issuing State bonds bearing interest, for securing the debt [of this State,] and for the erection of State buildings, support of State institutions, and perfecting public works*».

[159] Cfr. art. XI Costituzione 1838 (*Public Domain and Internal Improvements*), sez. 2: «*A liberal system of Internal Improvements being essential to the development of the resources of the country, shall be encouraged by the Government of this State, and it shall be the duty of the General Assembly, as soon as practicable, to ascertain by law proper objects of improvement in relation to roads, canals and navigable streams, and to provide for a suitable application of such funds as may be appropriated for such improvements*».

[160] Cfr. la decisione della Corte Suprema della Florida *Canaveral Port Authority v. Department of Revenue*, 690 So. 2D 1226 (Fla,1996).

d) Georgia: il confuso quadro dei Local Amendments

Per introdurre la situazione costituzionale della Georgia, bisogna partire dall'ultimo articolo della Costituzione vigente, adottata nel 1983, il quale regola la non banale successione di norme costituzionali nel tempo. In effetti, nel vigore dei tre precedenti testi costituzionali (1877, 1945, 1976) era in uso adottare emendamenti costituzionali riguardanti non la generalità dello Stato, ma solo enti o comunità locali (c.d. *Local Amendments*). Questa stratificazione ha generato una superfetazione normativa, che rendeva imprescindibile un riordino complessivo.

L'art. XI, sez. I, par. IV della Costituzione del 1983 ha infine vietato l'adozione di emendamenti locali, di fatto "decostituzionalizzando" quanto era contenuto nelle precedenti Carte[161].

V'è però una significativa eccezione, contenuta alla lettera d) del par. IV, dove sono fatti salvi – anche nel loro tenore costituzionale – gli emendamenti alle precedenti Costituzioni, non abrogati, che abbiano creato o autorizzato la creazione di «*metropolitan rapid transit authorities, port authorities, and industrial areas*».

Recuperare queste previsioni di rango costituzionale è assai arduo, anche perché la stessa Legislatura della Georgia non ne fece che una parziale revisione. Al proposito, aiuta una ricompilazione fatta nel 2008 da un funzionario legislativo ed aggiornata nel 2022 per l'associazione delle contee georgiane (*Association County Commissioners of Georgia – ACCG*)[162]. Dal 2017, gli emendamenti locali sono stati recensiti nell'*Official Code of Georgia*.

Malgrado la complicata stratificazione[163], gli emendamenti da tenere presenti sono al postutto ridotti, anche perché riguardano continuativamente le due grandi città portuali dello Stato, Savannah e Brunswick.

Rispetto alla Costituzione del 1887, si contano due emendamenti per autorizzare l'emissione di *Port facilities bond*: nel 1923 a favore di Savannah, nel 1924 a favore di Brunswick.

La Costituzione del 1945 è emendata per autorizzare la costituzione della *Savannah Port Authority* nel 1951 (destinata però a cambiare

[161] M. B. Hill, G. LaVerne Williamson Hill, *The Georgia State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 26.

[162] J. Scheuer, *Local Amendments to the Georgia Constitution: Conundrums Continued and Curiosities Curtailed*, Association County Commissioners of Georgia, 2022.

[163] La difficoltà è dimostrata dalla circostanza che il rapporto citato nella nota precedente non dà conto dell'emendamento costituzionale del 1960 che autorizzava la costituzione dell'autorità portuale di Brunswick.

nome e, in parte, scopo[164]); nel 1956 la città di Brunswick è ulteriormente autorizzata a emettere titoli di debito per attività portuali e nel 1960 è autorizzata la creazione della *Brunswick Port Authority*[165]. Altre norme autorizzano la creazione di porti municipali (Clay County, 1959) e di una Commissione per lo sviluppo portuale nella città di Columbus (1965)[166].

Malgrado la continuità data dalla Costituzione del 1983, le *Port Authorities* menzionate avevano già modificato la loro natura, incentrata più su attività generali di sviluppo economico del territorio municipale che non sulla gestione strategica dei porti[167]. In tutto ciò, lo Stato aveva infatti creato la sua propria agenzia portuale, la *Georgia Port Authority* nel 1945[168] ed essa è tuttora l'ente incaricato di presiedere agli scali di Savannah e Brunswick,

[164] Creata per via legislativa nel 1925, l'autorità viene costituzionalizzata nel 1951, con un cambiamento di nome in *Savannah District Authority*. Nel 1965, l'Autorità riprende il nome di *Savannah Port Authority*. Nel 1989 l'Autorità cambia nome divenendo la *Savannah Economic Development Authority*. L'emendamento costituzionale è oggi riportato nel *Code of Ordinances* della città di Savannah, sez. 8-301.

[165] La norma costituzionale del 1960 mirava semplicemente a dare copertura ex post ad una autorità già creata, fornendola degli strumenti per emettere debito: cfr. il caso *Sigman v. Brunswick Port Authority,* 214 Ga. 332 (Ga. 1958). È interessante mettere in risalto la preoccupazione espressa dal Chief Justice Duckworth, dissenziente, che temeva, nell'estendere eccessivamente il ruolo delle autorità portuali, che lo Stato entrasse in aperta competizione con i privati.

[166] Dopo l'abolizione dell'emendamento costituzionale, la *Industrial and port development commission* è inserita nella *Charter* della città di Columbus come agenzia locale (sez. 4-623).

[167] Cfr. La sez. 10-201 del *Code of Ordinances* della città di Savannah ("*Constitutional amendment*"): «*Said Authority is created for the purpose of developing industrial growth and expansion and for the purpose of making long range plans for the coordination of commerce, industry and traffic within its territorial limits and shall not be empowered or authorized in any manner to create a debt as against the State of Georgia, the County of Chatham or the City of Savannah, and shall only exercise such powers as the General Assembly may from time to time confer. Said Authority is created for the purpose of promoting for the public good industrial growth and expansion and planning as aforesaid without profit and any funds realized by said Authority shall be continually and constantly expended for the development of industry and commerce and long range planning of traffic and facilities for the purpose of coordinating the same as set forth in the Act of the General Assembly creating said Authority*»

[168] L'autorità venne così definita dalla Corte Suprema della Georgia «*a body corporate and politic, with all the rights and powers incident to corporate existence, and authorized and empowered it to develop and improve the harbors and seaports of the State of Georgia, for the handling of water-borne commerce from and to any part of the State of Georgia, other States, and foreign countries, and to acquire, construct, equip, maintain, develop, and improve its harbors or seaports and port facilities*» (*State Ports Authority v. Arnall*, 201 Ga. 713 (Ga. 1947)).

La creazione dell'autorità statale avveniva sulla base di un esplicito mandato costituzionale, poiché la Costituzione del 1945 autorizzava la tassazione statale per la costruzione e il mantenimento di un sistema di autostrade, aeroporti e moli statali[169]. La Corte Suprema dello Stato, nel 1947, riconobbe che l'investimento, la manutenzione e la gestione degli scali portuali costituiva una legittima funzione del governo dello Stato, in base alla norma costituzionale prima citata e anche sul presupposto che la stessa autorizzava lo Stato a promuovere le sue risorse naturali[170].

e) Idaho: la promozione dei Port Districts *(o meglio del* one Port District*)*

La presenza dell'Idaho è peculiare nella rassegna che stiamo conducendo poiché non è uno stato costiero. Tuttavia, il sistema fluviale navigabile del fiume Snake che percorre lo Stato e confluisce nel Columbia, prima di immettersi nell'Oceano Pacifico sulla costa dell'Oregon, consente a questo Stato nel Nord-Ovest di vantare un *seaport* al suo interno, il Porto di Lewiston, inaugurato nel 1975[171]. Fu proprio in vista di questo risultato che nel 1964 venne modificata la Costituzione, così da consentire la creazione di *Port Districts* (Art. VIII, sez. 3) con la possibilità di emettere *revenue bonds* al fine di finanziare le proprie attività[172].

[169] Article VII, sec. II, par. I, subpar. 6 della Costituzione 1945: «*The powers of taxation over the whole State shall be exercised by the General Assembly for the following purposes only: ¶6. To construct and maintain State buildings and a system of State highways, airports, and docks*». L'attuale Costituzione prevede in generale che le tasse debbano essere riscosse «*under general laws and for public purposes only*» (art. VII, sez. I, par. III).

[170] *State Ports Authority v. Arnall*, 201 Ga. 713 (Ga. 1947):«*the acquisition, construction, maintenance, and operation of public ports, docks, wharves, and related facilities is a function ordinarily carried on by the State, or a State instrumentality, and a legitimate function of State government. Article 7, section 2, paragraph 1 of the Constitution of Georgia (Code, Ann., § 2-5501) authorizes the State to levy taxes to be used to construct and maintain State docks, and to promote natural resources of the State*». È interessante notare che in questa decisione la Corte cita anche precedenti di altre Corti supreme degli Stati: *City of Oakland v. Williams*, 206 Cal. 315 (274 P. 328); *Miller v. Greater Baton Rouge Port Commission*, 225 La. 1095 (74 So.2d 387, 391); *Greater Baton Rouge Port Commission v. Watson*, 224 La. 136 (68 So.2d 901); *North Carolina State Ports Authority v. First-Citizens Bank Trust Co*., 242 N.C. 416 (88 S.E.2d 109).

[171] R. Blumenthal, *Idaho Gets a Seaport, Capping a Costly 10-Years Effort*, in *The New York Times*, 13 aprile 1975.

[172] Art. VIII, sez. 3 ("*Limitations on County and Municipal Indebtedness*"): «*No county, city, board of education, or school district, or other subdivision of the state, shall incur any indebtedness, or liability, in any manner, or for any purpose, exceeding in that year, the income and revenue provided for it for such year, without the assent of two[-]thirds*

Dopo questa prima autorizzazione, nel 1978 venne aggiunta la sez. 3 B, su pressione dell'amministrazione portuale di Lewinston che non riusciva a crescere e a svilupparsi significativamente[173], per ampliare ulteriormente le possibilità economiche dei *Port Districts*[174]. Malgrado la formulazione generica e la possibilità astratta che vengano a crearsi altri distretti portuali, le norme costituzionali hanno a tutt'ora una valenza provvedimentale, mirata alla specifica autorità del porto di Lewinston, sebbene nel 2012 ci sia stato un tentativo di creare un nuovo distretto, rigetto dalla Legislatura dell'Idaho[175].

Vi è da sottolineare che nella Costituzione esiste già una scelta implicita concernente la forma dell'autorità portuale: l'art. VII, sez. 3 fa espresso riferimento ai «*voters of the port district*», venendo così a definire un modello di *one-purpose government* per il porto di Lewinston.

f) Louisiana : i porti nel Local Government

Il territorio corrispondente all'attuale Louisiana venne acquistato alla Francia dagli Stati Uniti nel 1803 e divenne il diciottesimo Stato dell'Unione nel 1812. Si tratta di un territorio estremamente ricco di acque: non

(2/3) of the qualified electors thereof voting at an election to be held for that purpose […] provided further that any port district, for the purpose of carrying into effect all or any of the powers now or hereafter granted to port districts by the laws of this state, may contract indebtedness and issue revenue bonds evidencing such indebtedness, without the necessity of the voters of the port district authorizing the same, such revenue bonds to be payable solely from all or such part of the revenues of the port district derived from any source whatsoever excepting only those revenues derived from ad valorem taxes, as the port commission thereof may determine, and such revenue bonds not to be in any manner or to any extent a general obligation of the port district issuing the same, nor a charge upon the ad valorem tax revenue of such port district».

[173] D. Crowley, F. Heffron, *The Idaho State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 185.

[174] Art. VII, sez. 3 B ("*Port District Facilities and Projects – Revenue Bond Financing*") «*Port districts may acquire, construct, install, and equip facilities or projects to be financed for, or to be leased, sold or otherwise disposed of to persons, associations or corporations other than municipal corporations and may in the manner prescribed by law issue revenue bonds to finance the costs thereof; provided that any such revenue bonds shall be payable solely from charges, rents or payments derived from the facilities or projects financed thereby and shall not be secured by the full faith and credit or the taxing power of the port district, the state, or any other political subdivision. No provision of this Constitution, including, but not limited to Sections 3 and 4 of Article VIII and Section 4 of Article XII, shall be construed as a limitation upon the authority granted under this section*».

[175] W.L. Spence, *Lewinston remains Idaho's only port*, in *The Lewinston Tribune*, 28 febbraio 2012.

solo affaccia sul Golfo del Messico, ma è percorso dal Mississippi (secondo fiume più lungo del Nord America), che costituisce con i suoi affluenti un ampio sistema di idrovie navigabili. Dal 1812 ad oggi, la Louisiana ha visto succedersi ben undici Carte costituzionali, la più recente delle quali è stata adottata nel 1974[176].

Se sin dal primo testo sono presenti riferimenti al fiume Mississippi ed ai suoi affluenti, che indicavano i confini dello Stato e le sue suddivisioni interne, la menzione dei porti (*rectius*: del porto di New Orleans) non arriverà che con la Costituzione del 1913, in una serie di "*local provisions*" che autorizzavano il *Board* del Porto ad emettere titoli di debito[177]. Una fugace menzione era pure fatta ai porti dello Stato nell'art. 230, che consentiva una totale esenzione fiscale alle *steamships companies* per quindici anni, purché domiciliate nella città di New Orleans o in altri porti dello Stato.

Nella successiva Costituzione del 1921 al *Board of Commissioners of the Port of New Orleans* è dedicate due specifiche sezioni nell'Art. VI, rubricato *Administrative Officers and Board*[178]. La prima costituisce anzitutto un'autorizzazione finanziaria per il *Board* ad emettere debito e *revenue bonds* rispetto all'implementazione dello scalo portuale e delle sue infrastrutture. La seconda ha natura organizzativo-istituzionale, poiché conferisce al Governatore il potere di nomina dei Commissari del porto fra persone qualificate, ma espressamente nega il potere di revoca se non tramite una sorta di procedura di *impeachment*[179]. Questo *appointment*

[176] L. Hargrave, *The Louisiana State Constitution*,Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 3 ss.

[177] Art. 321 Costituzione 1913. Dal testo dell'articolo si conferma che il *Board* del porto di New Orleans venne costituito nel 1908 tramite emendamento costituzionale al previgente testo del 1898. Una previsione di esenzione fiscale dalla tassazione ad valorem è ancora prevista nella vigente Costituzione (art. VII, sez. 21: «*In addition to the homestead exemption provided for in Section 20 of this Article, the following property and no other shall be exempt from ad valorem taxation:(16) ships and oceangoing tugs, towboats, and barges engaged in international trade and domiciled in Louisiana ports. However, this exemption shall not apply to harbor, wharf, shed, and other port dues or to any vessel operated in the coastal trade of the states of the United States*»).

[178] Art. VI, sez. 16 ("*The Board of Commissioners of The Port of New Orleans*"): «*The Board of Commissioners of The Port of New Orleans shall, except as herein otherwise changed and amended, have and exercise all power now conferred upon it by the Constitution, and such other authority as may be conferred by the Legislature. Said Board may, without further legislative enactment, borrow money and issue notes and bonds under the following conditions and not otherwise [...]*».

[179] Art. VI, sez. 17: «*The Governor of the State shall appoint the respective members of the Board of Commissioners of the Port of New Orleans, possessing the qualifications*

è espressamente sottratto all'*advice and consent* del Senato locale, come facilmente si arguisce *per differentiam* dalla norma successiva che regola la nomina del *Bank Commissioner*[180].

Vi furono poi vari emendamenti all'art. VI, sez. 29 (dedicata ai distretti municipali) per la creazione di altre autorità portuali, alcuni dei quali rimasti allo stadio del tentativo[181]. Riuscita fu però l'istituzione della *Great Baton Rouge Port Commission*, costituita tramite *local amendment* nel 1952[182]. Rispetto al Porto di New Orleans, la nomina dei nove commissari era (ed è[183]) differenziata: se il Governatore può liberamente nominarne uno, gli altri otto sono designati dal vertice dell'esecutivo previa *nomination* degli enti locali interessati dall'ambito portuale. Ancora, i poteri dell'autorità sono codificati in termini più ampi rispetto al *Board* di New Orleans, dato che espressamente si menziona la regolazione del commercio e del traffico all'interno del porto, oltre alle attività gestionali delle infrastrutture portuali. Nel 1968 venne creato, sempre tramite emendamento costituzionale, il *Lake Charles Harbor and Terminal District Board of Commissioners*[184].

Data la tendenza alla frammentazione costituzionale di norme a vocazione locale, la Costituzione del 1974 ha riordinato la materia, anzitutto ri-

prescribed by law, one for a term of two years, one for a term of three years, one for a term of four years, one for a term of five years, and one for a term of six years, and may designate and prescribe the term of appointment and office of the present board in accordance herewith. At the expiration of their respective terms, their successors shall be appointed by the Governor for a period of six years each. In case of any vacancy the Governor shall fill the unexpired term by appoint-ment. No commissioner can be removed by the Governor, except for cause on charges preferred against him in writing, and after public hearing and proof of the sufficiency of said charges to justify his removal; provided, that any commissioner so removed shall have the right to test the sufficiency of said charges and of the evidence in support of same in the courts».

[180] Art. VI, sez. 18 ("*Bank Commissioner*"): «*At the expiration of the term of office of the Examiner of State Banks, there shall be appointed in lieu thereof by the Governor,* by and with the advice and consent of the Senate*, a State Bank Commissioner who shall also be Supervisor of Homestead and Building and Loan Associations of the State*» (enfasi aggiunte).

[181] Cfr. C. A. Reynard, *The 1956 Proposals To Amend the Louisiana Constitution*, in *Louisiana Law Review*, n. 1/1956, p. 130 ss.

[182] K. Owen, *1952 Amendments to the Louisiana Constitution*, in *Louisiana Law Review*, n. 2/1953, p. 219 ss.

[183] V. il *Title 34* dei *Louisiana Revised Statutes* (par. 1 per il porto di New Orleans e par. 34 per il porto di Baton Rouge). Cfr. oltre per una più accurata disamina delle autorità portuali.

[184] Il porto è costruito sulle rive di un lago costiero d'acqua salmastra, *Lake Charles* (che dà anche il nome alla città portuale), connesso al Golfo del Messico grazie ad un canale artificiale, *Calcasieu Ship Channel*, scavato fra il 1913 e il 1914.

battezzando l'art. VI *Local Government* e dedicando una specifica sua parte (Parte IV) alle Commissioni e Distretti portuali. È interessante notare che la Costituzione fa riferimento a «*Deep-water Ports*», dandone una specifica definizione in relazione alla misura delle navi che possono essere accolte[185].

La Costituzione conferma, nel loro *status*, gli enti già esistenti[186]. Tale *status* può essere modificato, sino alla soppressione, solo attraverso una legge "rinforzata", da approvare a maggioranza qualificata dei due terzi in entrambe le Camere della Legislatura. La stessa maggioranza è necessaria ove, una volta promulgata, si intenda modificare una legge che regola la composizione di queste autorità. Si tratta di disposizioni che, da un lato, denotano l'importanza che si attribuisce alle autorità portuali e, dall'altro, mirano a salvaguardare scelte della legislazione ordinaria che hanno sottratto la nomina di dette autorità alla pura discrezionalità politica dell'Esecutivo statale, facendone sostanzialmente delle autorità indipendenti, ancorché connotate da una certa rappresentatività territoriale o professionale.

Rispetto alle funzioni delle autorità portuali così costituite, vi sono altre norme che indicano alcuni scopi: la sez. 21 dell'art. VI, rubricata "*Assistance to Local Industry*" autorizza le entità portuali ad intervenire nell'economia locale e conferisce poteri allo scopo (fra i quali, il potere di espropriazione). La sez. 6 dell'Art. VII, sulla garanzia del debito statale, fa salvi i diritti delle entità portuali rispetto all'emissione di *revenue bonds* secondo le autorizzazioni costituzionali previgenti.

g) Maryland : lo status *costituzionale di Baltimora e del suo porto*

La Costituzione del Maryland dedica un'intera serie di articoli allo *status* della città di Baltimora ed ai poteri riconosciuti ai suoi organi. Di questi, uno specifico (art. XI-D) è consacrato allo sviluppo portuale della città: ricordiamo che era per favorire o, meglio, per "non svantaggiare" questo stesso scalo che i *Framers* federali avevano adottato la clausola di non discriminazione fra porti[187].

[185] Art. VI, sez. 44 (*Definitions*), n. 7: «*"Deep-water port commissions" and "deep-water port, harbor, and terminal districts" mean those commissions or districts within whose territorial jurisdiction exist facilities capable of accommodating vessels of at least twenty-five feet of draft and of engaging in foreign commerce*».

[186] Art. VI, sez. 43 ("*Port Commissions and Districts*"): «*All deep-water port commissions and all deep-water port, harbor, and terminal districts as organized and constituted on January 1, 1974, including their powers and functions, structure and organization, and territorial jurisdiction, are ratified and confirmed and shall continue to exist*».

[187] V. *supra*, sez. precedente.

La norma costituzionale ha un carattere doppiamente autorizzatorio: l'Assemblea Generale del Maryland ottiene il beneplacito costituzionale a conferire discrezionalmente, a sua volta, alla città di Baltimora un potere di espropriazione estesa per l'ampliamento dell'area portuale e un successivo potere di disposizione dei beni acquisiti[188]. L'emendamento costituzionale fu inserito anche per definire esattamente i limiti territoriali entro cui poteva espandersi questa acquisizione ad opera della città di Baltimora, posto che la Corte Suprema dello Stato aveva già fatto salvo il potere di espropriazione della città al fine di sviluppare ed estendere le aree portuali[189].

L'articolo venne aggiunto con un emendamento costituzionale nel 1951, ratificato nel 1952. I poteri ivi previsti furono poi effettivamente conferiti alla Città di Baltimora e sono attualmente incorporati nella *City Charter*[190].

La spartizione delle competenze in materia portuale invero non è come potrebbe apparire dalla presenza di questo articolo nella Costituzione: il porto di Baltimora è infatti gestito dallo Stato del Maryland, attraverso la *Maryland Port Administration*, creata nel 1956 con il nome di *Maryland Port Authority*[191] e poi così ribattezzata nel 1970[192]. Le leggi del Maryland, tuttavia, hanno autorizzato il pieno trasferimento delle proprietà connesse al porto di Baltimora dalla città allo Stato[193].

Dunque, il compito costituzionale della città di Baltimora è occuparsi della pianificazione territoriale del porto, tramite l'acquisizione, la dismissione o la concessione di aree. L'amministrazione effettiva dello scalo è invece appannaggio dello Stato e, nello specifico, diretta responsabilità dell'Esecutivo statale attraverso un suo braccio operativo[194].

[188] Art. XI-D (*Port Development*): «*The General Assembly of Maryland, by public local law, may authorize the Mayor and City Council of Baltimore: ecc.*».

[189] *Marchant v. Mayor and City Council of Baltimore*, 146 Md. 513, 126 A. 884 (1924).

[190] *Charter of the City of Baltimore*, art. II, § 28 (*Port Development*).

[191] Cfr. il caso della Corte Suprema del Maryland *Lerch v. Maryland Port Authority*, 240 Md. 438 (Md. 1965), riguardante la costituzionalità di *revenue bonds* emessi da parte dell'Autorità per l'implementazione delle strutture portuali.

[192] La successione fra le agenzie dello Stato ne modificò anche i poteri. Se la *Port Authority* rassomigliava ad una vera e propria autorità indipendente, la *Port Administration* non lo è ed ha fini più operativi. Tuttavia, a questa è stata comunque riconosciuta l'immunità sovrana in precedenza riconosciuta alla prima. Si v. il caso della *Court of Special Appeals* del Maryland (giudice di seconda istanza) *Maryland Port Administration v. I.T.O. Corporation*, 395 A.2d 145 (Md. Ct. Spec. App. 1978).

[193] *Code of Maryland*, Titolo VI (*Ports*), sub. 4.

[194] V. oltre.

h) Massachusetts: una citazione bellica

L'importanza storica del Massachusetts e dei suoi porti è già stata ricordata più sopra, in particolare facendo riferimento al *Boston Tea Party.* Ciò malgrado, la Costituzione dello Stato – che citiamo per completezza – fa solo una fugace menzione ai porti naturali (*harbor*) e lo fa in una prospettiva di tipo bellico. L'art. XII impone infatti che il Governatore debba essere esattamente informato dai comandanti di forti o guarnigioni di tutti gli elementi spaziali circostanti, fra cui i porti[195]. Si tratta di una disposizione che non illumina particolarmente la nostra ricerca, sebbene ci offra un'ulteriore conferma dell'importanza dei porti come beni pubblici.

i) Michigan: i porti dei Grandi Laghi

Lo Stato del Michigan ha una peculiare conformazione geografica, che lo vede composto da due penisole. Le sue coste (che per estensione, fra gli Stati, sono superate solo da quelle dell'Alaska) non sono però interessate dalle maree oceaniche, bensì lambite dalle acque di quattro Grandi Laghi (Superior, Michigan, Huron, Erie).

Dalla Costituzione del 1908, questo Stato lacustre dedica una norma specifica ai porti ed ai distretti portuali. Si tratta, nella vigente Costituzione del 1963, della sez. 42 dell'Art. IV, identica a quanto già previsto nel 1908[196]. La differenza che intercorre fra le due Costituzioni riguarda però la sua collocazione: nel 1908, come avvenuto in altre Carte prima considerate, la legislazione sui porti era considerata materia di "*local government*". Nella testo del '63 l'autorizzazione costituzionale prevista a

[195] «*All public boards, [the commissary-general,] all superintending officers of public magazines and stores, belonging to this commonwealth, and all commanding officers of forts and garrisons within the same, shall once in every three months, officially, and without requisition, and at other times, when required by the governor, deliver to him an account of all goods, stores, provisions, ammunition, cannon with their appendages, and small arms with their accoutrements, and of all other public property whatever under their care respectively; distinguishing the quantity, number, quality and kind of each, as particularly as may be; together with the condition of such forts and garrisons and the said commanding officer shall exhibit to the governor, when required by him, true and exact plans of such forts, and of the land and sea or harbor or harbors adjacent*».

[196] Art. IV, sez. 42 (*Ports and port districts, incorporation, internal improvement*): «*The legislature may provide for the incorporation of ports and port districts, and confer power and authority upon them to engage in work of internal improvements in connection therewith*». La norma è identica alla sua "antenata" contenuta nel testo del 1908 (art. VIII, sez. 30).

favore del legislatore "risale" nella sezione dedicata al potere legislativo, completando il quadro delle competenze ad esso spettanti. Il legislatore ha dunque il potere di creare uno specifico *status* per i porti ed i distretti portuali, separato da altre entità, dotando le rispettive autorità dei poteri necessari all'implementazione degli scali. Questa facoltà costituzionale è stata esercitata con il *Port Authority Act* del 1978, che ha sostituito una precedente legge del 1925. Oggi la creazione di distretti portuali viene fatta su richiesta delle città o delle contee interessate[197]. La legge prevede espressamente che l'esercizio dei poteri delle autorità portuali costituisce « *an essential governmental function and a benefit to, and a legitimate public purpose of the state, the authority, and the constituent units*»[198].

L'attuale Costituzione fa poi un'altra menzione dei porti (con il diverso termine di *harbor*) all'art. IX, sez. 40. La norma in questione crea un apposito fondo finanziario (*The Michigan conservation and recreation legacy fund*), dedicato alla gestione, protezione e valorizzazione delle risorse naturali dello Stato. Il fondo è costituito da diversi conti capitali, dedicati a specifiche tipologie di risorse, cui si può attingere per perseguire scopi di carattere pubblico identificati dalla Costituzione. Uno di questi conti-capitali concerne le vie d'acqua ed è alimentato dai canoni e dalle tasse connessi alle attività portuali. Fra gli scopi che autorizzano l'uso del fondo vi è, appunto, l' «*acquisition and development of harbors and public access sites*».

l) North Carolina: dalla sovranità al partenariato pubblico-privato

La Carolina del Nord è una delle Tredici colonie che diedero vita agli Stati Uniti. Nella sua primissima Costituzione, coeva alla dichiarazione di indipendenza, la ex Provincia proclamava che «*la proprietà del suolo, in un governo libero, è uno dei diritti essenziali del corpo collettivo del popolo*» e affermava, dopo aver indicato i confini territoriali dello Stato, che «*tutti i territori, mari, acque, porti, con le loro pertinenze […] rientrano nel diritto e nella proprietà del popolo di questo Stato, che li detiene in sovranità*»[199].

La riscrittura generale del testo costituzionale avvenne nel 1868 e la versione vigente è un consolidamento di esso, realizzato nel 1971. Non vi ritroviamo, però, la dichiarazione dei diritti come sopra formulata: d'altra parte, l'indipendenza delle colonie era ormai raggiunta, insieme

[197] V. oltre per i modelli di autorità portuale.
[198] Art. 120.104 del *Port Authority Act* del 1978.
[199] Clausola XXV della Dichiarazione dei diritti della Carolina del Nord del 1776.

ad una certa stabilità dei confini territoriali, sicché i proclami del 1776 potevano ormai dirsi "acquisiti".

Nella Costituzione attuale figura però una sezione (sec. 13) all'art. V (*Finance*) dedicata ai porti marittimi ed agli aeroporti. La disposizione, aggiunta nel 1986, costituisce un'eccezione espressa alle sez. 3 e 4 che la precedono e che pongono limiti al debito pubblico dello Stato e degli enti locali[200]. La norma costituzionale conferisce un'ampia autorizzazione al legislatore per munire lo Stato, gli enti locali o altri enti pubblici dei poteri necessari allo sviluppo dei porti[201]. È quindi lasciata una grande discrezionalità al legislatore nell'individuare quale ente sia il più adatto alla gestione portuale: come si dirà, il legislatore scelse di affidare direttamente al Governo statale questo compito[202]. È interessante notare che nel novero delle autorizzazioni vi è pure quella di essere comproprietario assieme ad altre parti pubbliche o private (*own jointly with public and private parties*). L'autorizzazione è fatta non solo per concedere, ma anche per vendere le aree acquisite per lo sviluppo portuale.

Fermo restando che la forte connotazione pubblica della proprietà portuale è rimarcata dall'esistenza di un'autorizzazione ad emettere anche titoli di debito per lo sviluppo dei porti, di certo non si può non vedere un'attitudine ben diversa dal proclama fatto nel 1776, dato che la Costituzione arriva a considerare un variegato ventaglio di possibilità, che comprende finanche la cessione ai privati, oltreché il "partenariato". Comunque, malgrado questa clausola, la gestione dei porti è sempre stata riconosciuta dalla giurisprudenza della locale Corte Suprema come espressione di un *public purpose* e di una tipica funzione di governo[203].

[200] J. V. Orth, *The North Carolina State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 141

[201] Art. V, sec. 13 (*Seaports and Airports Facilities*): «*Notwithstanding any other provision of this Constitution, the General Assembly may enact general laws to grant to the State, counties, municipalities, and other State and local governmental entities all powers useful in connection with the development of new and existing seaports and airports, and to authorize such public bodies: ecc.*».

[202] Ciò avverrò nel 1945, sebbene molte città si fossero spese per ampliare i loro approdi: cfr. J. Hairr, D. Stick, *Ports and Harbors*, in *NCpedia. Encyclopedia of North Carolina*, University of North Carolina Press, disponibile online all'indirizzo https://www.ncpedia.org/ports-and-harbors.

[203] *Guthrie v. State Ports Authority*, 307 N.C. 522 (N.C. 1983); *Harrison Associates v. State Ports Authority*, 280 N.C. 251 (N.C. 1972); *Webb v. Port Commission*, 205 N.C. 663 (N.C. 1934). In quest'ultima decisione si affermò: «*the corporation created by said act, to be known as the Port Commission of Morehead City, is not a private or business corporation, but is a public corporation, created by the General Assembly* as an agency of the State to perform

m) Texas: navigation districts

La Costituzione texana non fa un letterale riferimento ai "porti" o alle loro strutture. L'assenza terminologica non deve però trarre in inganno rispetto alla scelta compiuta dal secondo Stato dell'Unione per estensione territoriale (dopo l'Alaska). Difatti, la gestione della risorsa portuale trova la sua sede costituzionale nella sez. 59 dell'art. XVI (*General Provisions*), introdotta nel 1917 con un emendamento al testo risalente al 1867 noto come *Conservation Amendment*[204]. Questa previsione si combina con una precedente modifica del 1904 che aggiunse, all'art. III (*Legislative Department*), la sez. 52.

La revisione costituzionale del 1904 e poi del 1917 fu dettata principalmente dalla preoccupazione di gestire problematiche di carattere prettamente ambientale (come le inondazioni, non infrequenti in un territorio ricco di acque) tramite l'intervento dello Stato. Intervento che, tuttavia, era pesantemente limitato dalle disposizioni generali dell'art. III in materia di uso delle finanze pubbliche e di indebitamento.

La scelta fu allora quella di creare i c.d. *reclamation districts* (letteralmente: distretti di bonifica), cioè apposite entità locali votate a gestire specifici aspetti di sfruttamento del territorio. Fra questi, furono istituiti i *navigation districts*: la sez. 52 dell'art. III autorizzò infatti il legislatore ad istituire speciali autorità, dotate di potere di prelievo, di spesa e di indebitamento, i cui compiti erano strettamente legati alla gestione, manutenzione e implementazione delle vie d'acqua[205].

Il *Conservation Amendment* rinforza questa possibilità, anzitutto proclamando che costituiscono «*public rights and duties*» una serie di azioni volte alla conservazione e alla gestione delle acque, fra le quali è menzio-

a well recognized governmental function, to wit: to provide facilities for the transportation of goods, wares and merchandise both into and out of the State by means of carriers over land and water. *These facilities will not be constructed, maintained or operated, under the terms of the act, for private gain, but solely in the public interest. Revenues derived from the operation of the facilities will be devoted exclusively to the payment of the expense of their operation and maintenance, and of the interest on the bonds, and of the bonds, at their maturity, which the corporation is authorized to issue to procure funds to defray the expense of constructing, maintaining and operating the said facilities*» (enfasi aggiunta).

[204] J.C. May, *The Texas State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 413

[205] Art. III, sez. 52: « *[…] the Legislature [...] may authorize the same, for the following purposes to wit: (1) The improvement of rivers, creeks, and streams to prevent overflows, and to permit of navigation thereof, or irrigation thereof, or in aid of such purposes. (2) The construction and maintenance of pools, lakes, reservoirs, dams, canals and waterways for the purposes of irrigation, drainage or navigation, or in aid thereof*».

nata espressamente la navigazione delle acque interne e costiere. Peraltro, la norma costituzionale costituisce un *ordine* al Legislatore affinché costituisca gli appositi distretti per i fini enunciati dalla Costituzione[206], così superando anche la precedente giurisprudenza che aveva ritenuto di limitare i poteri finanziari dei distretti[207].

La norma costituzionale ha trovato concretizzazione legislativa nel "codice delle acque" del Texas (*Water Code)*, che ai capitoli 60, 61, 62 e 63 disciplina i distretti della navigazione che si occupano specificamente dei porti texani.

n) Washington: acque, porti e operazioni portuali in Costituzione

Seguendo l'ordine alfabetico l'ultimo ordinamento federato che viene in rilievo è quello dello Stato di Washington, Stato del Nord-ovest al confine con il Canada e bagnato dall'Oceano Pacifico. Con il Texas, che è Stato diametralmente opposto all'interno del continente, Washington condivide la creazione di specifici distretti portuali, in un quadro costituzionale che presenta vari riferimenti ai porti come luoghi naturali, ma anche alle attività ivi previste.

Da un punto di vista logico-sistematico, la prima norma da citare è l'art. XVII, risalente al 1889 (anno di adozione della Costituzione) e mai modificato. La norma dichiara la proprietà dello Stato su tutte le terre sottostanti alle acque navigabili. Sempre in connessione con la proprietà pubblica, l'art. XV stabilisce la creazione di una *Harbor Commission* con il compito precipuo di tratteggiare le linee dei porti. Questa definizione è funzionale al divieto, sancito dal medesimo articolo, di vendita o cessione di diritti sulle acque interne alle linee dei porti, che restano di dominio statale. La sez. 2 dell'art. XV autorizza però la legislatura ad adottare "norme generali" per autorizzare la concessione di diritti volti alla costruzione di moli e banchine. La Costituzione stabilisce che le concessioni non potranno comunque superare i trent'anni.

Sulla base di queste disposizioni costituzionali e sulla forte affermazione del carattere pubblico dei porti, nel 1911 venne adottato il *Port Districts Act*, che creò distretti specifici, composti su base democratica ed elettiva ed essi stessi approvati per via referendaria dalle popolazioni interessate.

[206] *Brazos River Conservation and Reclamation District v. McCraw*, 126 Tex. 506 (Tex. 1936).

[207] Cfr. *San Jacinto River Conservation & Reclamation District v. Sellers*, 184 S.W.2d 920 (Tex. 1945).

La scelta, di per sé, non era obbligata, poiché restava nella facoltà del legislatore di scegliere una diversa forma di gestione, comunque pubblicistica, del suo demanio marittimo. Tuttavia, essa poi "ascese" al rango costituzionale, dato che i distretti portuali trovarono una specifica menzione a partire da un emendamento del 1944 all'art. VII (*Revenue and Taxes*). Esso contiene da allora una specifica disposizione (sez. 2) diretta a limitare i prelievi da parte di enti pubblici. La norma, invero, è diretta a tutti quei distretti *diversi* da «*port or public utility districts*», ma in ciò si conferma l'esistenza e lo specifico statuto delle autorità portuali, sottratte alla disciplina della medesima sez. 2, che riduce le possibilità di spesa degli enti locali, sottoponendole all'approvazione dei loro elettori. Indirettamente, viene pure confermato che i *port district* non sono costituiti in maniera diversa rispetto al rapporto con l'elettorato[208].

Ancora, nel 1966 venne introdotta una specifica sezione n. 8 nell'art. VIII (*State, County and Municipal Indebtness*) dedicata alle spese portuali, che costituisce una deroga espressa alla sezione precedente che vieta il prestito di denaro pubblico da parte degli enti locali a qualsivoglia soggetto privato (salvo per il necessario supporto dei poveri e degli infermi, sancisce la norma). In quest'ottica, la sez. 8 stabilisce che spese o contributi volti a supportare lo sviluppo industriale o la promozione del commercio vadano considerati "ad uso pubblico per uno scopo pubblico". Si è trattato di un overruling, da parte del revisore costituzionale, di una giurisprudenza della Corte Suprema, la quale aveva ritenuto che né lo sviluppo industriale[209], né le attività promozionali[210] potessero essere annoverati fra i *public purposes* del porto di Seattle*,* indicando la via della revisione costituzionale a fronte di un linguaggio ritenuto troppo restrittivo per autorizzare operazioni esegetiche di dilatazione[211].

Ancora, nell'art. XXXII (*Special Revenue Financing*), aggiunto nel 1981, è contenuta l'autorizzazione indirizzata anche ai *port districts* ad emettere *nonrecourse bonds*, cioè prestiti a privati, in ulteriore deroga all'art. VIII. Anche in questo caso si trattava di un "dialogo polemico" fra Corte Suprema e revisore costituzionale: in un caso del 1974, malgra-

[208] Questo pare essere confermato anche dall'art. VI (*Elections*), sez. 8, che fa riferimento all'elezione di *district officers*.

[209] *Hogue v. Port of Seattle*, 54 Wn.2d 799 (1959).

[210] *State ex rel. O'Connell v. Port of Seattle*, 65 Wn.2d 801 (1965)

[211] *Ivi*: «*If Article 8, § 7, is too restrictive in its terms, that is a matter for the citizens of this state to correct through the amendatory process. It is not for this court to engraft an exception where none is expressed in the constitutional provision, no matter how desirable or expedient such an exception might seem*».

do la nuova sezione dedicata allo sviluppo industriale, i giudici avevano ritenuto ancora incostituzionale una legge che autorizzava l'emissione di *bond* per finanziare la costruzione di impianti (privati) di controllo dell'inquinamento[212].

In maniera originale rispetto ad altri Stati, troviamo nella Costituzione di Washington anche previsioni dirette alle operazioni portuali in senso proprio, che toccano più latamente il diritto della concorrenza. La prima – ormai abrogata dal 1977 – comprendeva un divieto di "intesa" o "cartello" fra trasportatori, che impediva la conclusione di contratti predatori fra operatori ferroviari e trasportatori marittimi, a discapito dei secondi[213]. L'obiettivo (nel 1889, quando la Costituzione venne scritta) era evitare che i monopolisti ferroviari imponessero condizioni contrattuali inique sui vettori navali.

Resta invece in vigore la sez. 15, che vieta l'applicazione di tariffe discriminatorie per i viaggiatori, sia per terra che per acqua. Si tratta di un divieto di discriminazione che riguarda gli utenti, ma altresì i luoghi: la stessa distanza non può essere pagata a prezzi differenti; due persone non possono pagare in maniera differente lo stesso tragitto[214].

2.1. *Un quadro di sintesi*

All'esito di questo itinerario nelle Costituzioni degli Stati federati, possiamo tracciare alcune considerazioni di sintesi, che invero confortano la bontà di un approccio giuspubblicistico al governo portuale.

La prima concerne la *proprietà*: appare fortemente radicata nella tra-

[212] *Port of Longview v. Taxpayers*, 85 Wn.2d 216 (1974). Cfr. R. F. Utter, H. D. Spitzer, *The Washington State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 274

[213] Art. XII, sez. 14 (*Prohibition against combination of carriers*): «*No railroad company, or other common carrier, shall combine or make any contract with the owners of any vessel that leaves port or makes port in this state, or with any common carrier, by which combination or contract the earnings of one doing the carrying are to be shared by the other not doing the carrying*».

[214] Art. XII, sez. 15 (*Prohibition against discriminating charges*): «*No discrimination in charges or facilities for transportation shall be made by any railroad or other transportation company between places or persons, or in the facilities for the transportation of the same classes of freight or passengers within this state, or coming from or going to any other state. Persons and property transported over any railroad, or by any other transportation company, or individual, shall be delivered at any station, landing or port, at charges not exceeding the charges for the transportation of persons and property of the same class, in the same direction, to any more distant station, port or landing. Excursion and commutation tickets may be issued at special rates*».

dizione costituzionale statunitense (anche a conferma di quanto emerso nel livello federale) l'idea di una proprietà pubblica dei beni portuali, che si riconnette strettamente all'idea di sovranità dello Stato sul territorio in cui si è insediato. Non solo: la proprietà pubblica dei porti è stata identificata da svariate Corti Supreme statali come coessenziale ad una *funzione di governo.* È noto che negli studi costituzionalistici europei si ricorra all'espressione "funzione di governo" per meglio definire i contorni dell'indirizzo politico e del circuito degli organi che lo approntano, oltreché per identificare quelle attività del potere che non sono riconducibili direttamente alla tripartizione classica[215]. Non pare che questo utilizzo possa trasporsi *sic et simpliciter* all'esperienza statunitense, e ciò anche per ragioni di uso linguistico (il *Government* è l'insieme dei poteri pubblici[216], tant'è che i tre poteri classici sono definiti *branches* o *departments of government*[217]). Tuttavia, il concetto sottostante – cioè che esistano funzioni pubbliche che non sono mere "esecuzioni della legge" – pare ben conciliarsi con la conduzione e lo sfruttamento di cespiti considerati pubblici *ab immemorabili*[218], esattamente come sono i porti.

L'amministrazione dei porti è intimamente connessa ad un'attività governativa (in senso ampio), poiché spetta al potere pubblico questa gestione. Si tratta di un esito che poteva non apparire scontato, considerato come spesso si abbia tendenza a giustificare approcci liberistici, tendenti alla privatizzazione, sulla base di un presunto modello statunitense. Ad avviso di chi scrive, si tratta talvolta di una "illusione ottica", derivante dal fatto che alcuni indirizzi politici (come la privatizzazione, totale o parziale dei porti) provengono da istituzioni sovranazionali, che magari hanno sede negli Stati Uniti (come è il caso della Banca Mondiale, promotrice del *Toolkit* sulle riforme portuali). Allo stesso modo, la letteratura economica che ha visto inesorabili connessioni fra la "privatizzazione" e la globalizzazione di certo contribuisce ad identificare negli Stati Uniti,

[215] Sul punto si v. per tutti M. Cartabia, voce *Governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2824 ss.

[216] Cfr. Art. II, sez. 8, ultima clausola:«*The Congress shall have power […] To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof*».

[217] Cfr., fra i molti esempi, J. Madison, *The Federalist Paper n. 48*, 1 febbraio 1788.

[218] In questo senso sembra potersi leggere M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 21: «Il godimento in proprio del potere […] confonde in sé, perché non permette di distinguere giuridicamente […] l'esercizio di prerogative proprietarie e l'adempimento di funzioni».

culla della globalizzazione, i prodromi della privatizzazione[219]. Anche l'idea dell'*entrepreneurial government* e del *new public management movement* di marchio statunitense può aver contribuito a questa idea[220].

La seconda questione emergente è il *finanziamento dei porti* ed il ricorso al *debito pubblico*.

La proprietà del porto è un onore, ma anche un grande onere: sono richiesti ingenti e continui finanziamenti per la costruzione e il mantenimento delle strutture artificiali e per la conservazione dei sedimi naturali, oltreché l'adeguamento costante all'evoluzione tecnologica e alle esigenze nautiche. Sono dunque necessari cospicui investimenti da parte dell'ente proprietario affinché lo scalo funzioni e resti redditizio. Alla luce di questo non può stupire l'interesse (maggioritario nelle Costituzioni analizzate) a prevedere esplicite autorizzazioni al finanziamento e all'emissione di titoli di debito. Si tratta di previsioni che si riconnettono, invero, a principi capitali del costituzionalismo statunitense.

Il primo è la tutela della libertà economica e, in ultima analisi, del diritto di proprietà: l'intervento dello Stato nell'economia, quand'anche a favore di infrastrutture pubbliche, è sempre percepito come una possibile invasione in una sfera di libertà del mercato e, come tale, deve considerarsi un'eccezione che il potere costituente deve espressamente autorizzare.

Il secondo principio, a questo connesso, è il classico *no taxation without representation*: l'emissione di titoli di debito è ammessa sul piano

[219] Cfr. M. H. JUHEL, *Globalisation, Privatisation and Restructuring of Ports*, in *International Journal of Maritime Economics*, n. 3/2001, p. 139 ss. (si noti che, non a caso, l'affiliazione dell'A. è la *World Bank*). Il significato semantico del termine "privatizzazione", soprattutto nella letteratura economica, non è sempre univoco rispetto al dato giuridico, ossia non sempre è ben distinto il fenomeno secondo il significato di "vendita di beni pubblici ai privati", dal semplice uso di forme "privatistiche" di gestione da parte di enti pubblici o, ancora, dalla compartecipazione privata alla gestione di alcuni segmenti. Sull'uso promiscuo del termine v. G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Qualche osservazione comparatistica in tema di diritto pubblico, diritto privato e diritti costituzionali* in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia:* liber amicorum *per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 319 ss.

[220] Punto di riferimento è l'opera di D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (MA), 1992. Non a caso, l'opera è citata in M.R. BROOKS, K. CULLINANE, *Introduction*, in ID., *Devolution, Port Government and Port Performance*, cit., p. 3 ss. Per completezza, va comunque sottolineato che Osborne e Gaebler segnalano la differenza fra business e *public sector*, ritenendo peraltro che il secondo possa essere gestito non come un'azienda (stante l'interesse elettorale dei vertici politici), ma con spirito imprenditoriale (p. 20 ss.).

costituzionale se non graverà sui contribuenti, ma potrà risolversi con l'emissione di *revenue bonds* capaci di ripagare l'impegno economico. Solo in questo caso può esservi l'aggiramento della legge (quindi della *representation*): in caso contrario sarà tramite la leva fiscale che lo Stato potrà far fronte alle obbligazioni assunte sul mercato e dunque i contribuenti saranno chiamati a ripianare l'esborso.

Infine, il terzo polo di interesse per le Costituzioni statali è la creazione di apposite autorità pubbliche volte a gestire i porti, che dunque trovano la loro linfa vitale non già in una decisione legislativa, ma addirittura nella scelta costituente. In questi casi, nelle Costituzioni già vi è traccia di quale sarà la configurazione finale dell'autorità portuale (v. *infra* par. 4).

3. *Oltre le Costituzioni: la* public trust doctrine *nel* common law

Riprendendo un tema emerso nell'analisi della Costituzione californiana, bisogna ora dedicare qualche parola alla dottrina del *public trust*. In sintesi, *public trust* significa che alcuni beni immobili appartengono al popolo sovrano e non sono dunque alienabili da parte dei poteri pubblici. L'espressione riprende il modello dell'istituto privatistico: vi è un *settlor* (cui i beni appartengono: il popolo sovrano in questo caso), un *trustee* (chiamato ad amministrarli: l'autorità pubblica statale) e i beneficiari (in nome dei quali i beni sono amministrati: i cittadini).

Il *public trust* è un principio che potremmo definire meta-costituzionale: è nato nel *common law* di derivazione inglese ed in questo continua a sopravvivere[221]. Tuttavia, alcune Costituzioni hanno voluto codificarlo al loro interno[222]. La scaturigine del principio resta comunque la *sovranità* dello Stato ed è per ciò stesso ineliminabile, altrimenti lo Stato negherebbe la sua sovranità (o i residui di essa).

Insomma, esso costituisce – al contempo – una ragione giustificatrice della proprietà pubblica ed un insieme di limiti al suo uso ed alla sua disposizione[223].

Malgrado una certa similitudine di effetti, che si manifesta nella limi-

[221] Per l'evoluzione storica anche nelle colonie v. J. H. Archer et al., *The Public Trust Doctrine and the Management of America's Coasts*, Massachusetts University Press, Amherst, 1994, p. 1 ss.

[222] K. Manhanan, *The Constitutional Public Trust Doctrine*, in *Environmental Law*, n. 1/2019, p. 263 ss.

[223] M.C. Blumm, M.C. Wood, *The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law*, Carolina Academic Press, Durham, 2021, p. 53 parlano di una "*Antimonopoly Doctrine*".

tazione della disponibilità proprietaria, il *public trust* si distingue dall'idea del demanio, di tradizione civilistica prima latina e poi francese, per la titolarità del bene[224]. Anche in epoche più remote, il sovrano inglese non era ritenuto il "proprietario" del bene pubblico (che restava il popolo)[225], ma solo il suo amministratore. Nella tradizione europea continentale, la prospettiva è ribaltata nella suddivisione tra *dominio eminente* e *dominio utile*: il primo spetta al sovrano, come titolare astratto del diritto di proprietà, ed il secondo spetta all'utilizzatore concreto del bene. Sarà solo in epoca contemporanea che si svilupperà l'idea che uno Stato democratico è un "amministratore di beni altrui"[226].

Ulteriore elemento di differenza è che la *public trust doctrine* è, nel diritto statunitense ed anche nel più antico *common law* inglese[227], limitata a specifici beni, in particolare alle vie d'acqua e alle terre sottostanti[228].

[224] Per una ricostruzione v. M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio,* cit., p. 18 ss.

[225] *Illinois Central R. Co. v. Illinois*, 146 U.S. 387 (1892): «*The title to lands under tidewaters within the realm of England were by the common law deemed to be vested in the King as a public trust, to subserve and protect the public right to use them as common highways for commerce, trade, and intercourse. The King, by virtue of his proprietary interest, could grant the soil so that it should become private property, but his grant was subject to the paramount right of public use of navigable waters, which he could neither destroy nor abridge. In every such grant there was an implied reservation of the public right, and so far as it assumed to interfere with it, or to confer a right to impede or obstruct navigation, or to make an exclusive appropriation of the use of navigable waters, the grant was void*».

[226] M. S. Giannini, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963, p. 51; Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 91.

[227] Di ciò si trova traccia già nel *Massachusetts Body of Liberties* del 1641, dove l'unico riferimento ad un'idea di proprietà comune riguarda proprio la navigazione e le acque. La norma di riferimento è l'art. 16: «*Every Inhabitant that is an howse holder shall have free fishing and fowling in any great ponds and Bayes, Coves and Rivers, so farre as the sea ebbes and flowes within the presincts of the towne where they dwell, unlesse the freemen of the same Towne or the Generall Court have otherwise appropriated them, provided that this shall not be extended to give leave to any man to come upon other proprietie without there leave*». Si noterà anzitutto che il soggetto di questi diritti di uso delle acque è "ogni abitante", il che crea una variazione rispetto agli altri articoli della Carta, dove il soggetto è l'"uomo" (*man*, quindi inteso in senso maschile) e l'"uomo libero" (*free man*, quindi il suddito borghese "quasi" cittadino). In secondo luogo, già nel documento si identifica la linea di marea come il confine della libertà di utilizzo comune, al di fuori dei limiti della proprietà privata.

[228] *Ibidem*: «*The soil under navigable waters being held by the people of the state in trust for the common use and as a portion of their inherent sovereignty, any act of legislation concerning their use affects the public welfare. It is therefore appropriately within the exercise of the police power of the state*».

Ciò garantiva l'uso comune delle acque navigabili e, in conseguenza, la libertà di accesso al mare. Il *public trust* copre dunque la proprietà delle acque, delle terre sommerse ed il loro *protected public use*. È evidente quanta importanza assuma questa dottrina per la materia portuale, poiché i porti si compongono sia degli specchi d'acqua dove le navi attraccano, della terraferma, ma anche delle terre sommerse che fungono da basi sulle quali poggiare le infrastrutture essenziali alle attività marittime.

Dunque, anche negli Stati dove non esistono specifiche disposizioni costituzionali sulla materia, resta pur sempre come "presidio" alla proprietà pubblica del porto la dottrina in questione, la cui più solenne e generale affermazione per l'Unione nel suo complesso, si ritrova in una decisione della Corte Suprema del 1892 concernente la costruzione di ferrovie nei pressi del porto di Chicago, affacciato sul Lago Michigan. Il caso respinse l'argomento – tratto dal *common law* inglese – che il *public trust* potesse operare solo per terre soggette alla marea (fenomeno ovviamente assente nei Grandi Laghi) e ne sancì viceversa l'applicabilità ad ogni corpo d'acqua navigabile.

In sintesi, la Corte affermò: «*the ownership of and dominion and sovereignty over lands covered by tidewaters, within the limits of the several states, belong to the respective states within which they are found, with the consequent right to use or dispose of any portion thereof, when that can be done without substantial impairment of the interest of the public in the waters, and subject always to the paramount right of Congress to control their navigation so far as may be necessary for the regulation of commerce with foreign nations and among the states*». Con ciò, venivano di fatto declassati anche i *riparian rights*, cioè i diritti dei proprietari di terre adiacenti ai corsi d'acqua, che restano pur sempre condizionati alla salvaguardia del *public use*[229].

Una parte di questi principi sono tratti da un caso di qualche anno prima, riguardante la California e la *statutory interpretation* di un suo Atto, in cui la Corte aveva ritenuto che la città di San Francisco avesse il diritto di reclamare il *waterfront* della baia, senza che ciò violasse diritti acquisiti di precedenti proprietari di moli privati, costruiti prima dell'ingresso della California nell'Unione, avvenuto nel 1850. In questa decisione la suprema giurisdizione federale aveva ritenuto che, con l'accesso all'Unione, la California si trovava nella medesima ed eguale condizione degli altri Stati per quanto concerneva la sovranità sulle acque e sulle

[229] Per un esempio in Stati privi di specifiche disposizioni costituzionali v. il caso del Connecticut *Port Clinton Associates v. Board of Selectmen*, 217 Conn. 588 (Conn. 1991).

terre sommerse[230].

Non molti anni più tardi, la Corte ebbe a sottolineare che l'esistenza di competenze della Federazione sulle aree portuali – discendenti dalla competenza a regolare la navigazione – non potevano essere interpretate come volte a sopprimere i diritti proprietari degli Stati. Il caso riguardava una *pierhead line*[231] stabilita dall'amministrazione federale nel porto di Seattle e il privato ricorrente sosteneva che, con questo tracciato, sarebbe venuto a crearsi uno spazio in cui si creava un "diritto al molo" in vantaggio dei privati: la Corte respinse l'argomento e riaffermò il *public trust*, ancora una volta strettamente connesso alla sovranità residua degli Stati[232], confortata pure dalle specifiche disposizioni costituzionali dello Stato di Washington.

4. *Le autorità portuali negli Stati americani: una ricognizione per modelli*

4.1. *Linee di decisione pubblica sull'amministrazione dei porti*

Dopo averla annunciata, veniamo ora ad un'analisi più sistematizzata delle tipologie di autorità portuale che si riscontrano negli Stati Uniti, a partire dagli (ma non con esclusivo riferimento agli) Stati che integrano la portualità nelle loro Costituzioni.

In premessa a questa disamina, bisogna evidenziare che possono esistere molteplici criteri di classificazione delle autorità portuali: alcuni sono squisitamente giuridici, altri di natura economico-gestionale[233]. Anche nell'ambito giuridico, essi possono variare, poiché si potrà dare rilievo ora alla forma dell'autorità (pubblicistica, privatistica), talora alle fun-

[230] *Weber v. Board of Harbor Commissioners*, 85 U.S. 57 (1873): «*Upon the admission of California into the Union upon equal footing with the original states, absolute property in, and dominion and sovereignty over, all soils under the tidewaters within her limits passed to the state, with the consequent right to dispose of the title to any part of said soils in such manner as she might deem proper, subject only to the paramount right of navigation over the waters, so far as such navigation might be required by the necessities of commerce with foreign nations or among the several states, the regulation of which was vested in the general government*».

[231] Per *pierhead line* (o linea di banchina) si intende una linea immaginaria oltre la quale non è vietato erigere costruzioni artificiali.

[232] *Port of Seattle v. Oregon & Washington R. Co.*, 255 U.S. 56 (1921).

[233] Si v. la classificazione proposta dal *World Bank Toolkit for ports*, citato nell'introduzione a questo volume.

zioni[234], talora alla proprietà del bene e quindi alla dipendenza dell'ente.

Nell'ambito della presente ricerca, l'interesse è comprendere la forma *pubblicistica* che assumono le autorità portuali negli Stati federati del Nord-America, partendo dal presupposto che è possibile individuare due grandi linee di decisione pubblica (*costituzionale,* se è lecito così definirla) lungo le quali si articola l'organizzazione di questi enti[235].

La prima è il livello territoriale di governo cui afferisce l'ente portuale: la scelta è sostanzialmente fra una gestione accentrata e statale del porto o dei porti ed una conduzione connessa agli enti o alle comunità locali. La seconda scelta fondamentale riguarda invece il regime di dipendenza o meno dall'Esecutivo, sia che si tratti del Governatore dello Stato, sia che si tratta di un'autorità cittadina o metropolitana. Possono dunque esserci varie combinazioni, che vanno dall'autorità indipendente statale al dipartimento esecutivo di una città. C'è però una variabile assai significativa nella tradizione pubblicistica degli Stati Uniti, che è quella del *one-purpose* o *special-purpose government* (detto anche *special district*), che non è riconducibile immediatamente a categorie ed esempi classici del diritto pubblico europeo. Questa variante non nega le due linee sopra identificate: è una forma che dipende sempre da una scelta concernente tanto il livello territoriale, quanto l'indipendenza dagli Esecutivi. Essa semmai introduce una *terza linea di decisione*, specificamente statunitense, che riguarda la legittimità democratica delle autorità pubbliche, *anche* di quelle portuali[236]. È essenziale notare sin da subito che alcuni Stati presentano più modelli al tempo stesso, in funzione della grandezza e della complessità di gestione del porto.

[234] Il termine *Port Authority* è utilizzato nei trattati internazionali, come termine volutamente neutro per designare l'organo che gestisce il porto. Una prima traccia di questo uso si trova nella *Convenzione di Ginevra del 1923 sullo statuto ed il regime internazionale dei porti marittimi*. L'art. 3 di detta Convenzione fa riferimento alla «*liberty of the competent port authority to take such measures as they may deem expedient for the proper conduct of the business of the port provided that these measures comply with the principle of equality of treatment as described in the said article*».

[235] Non pare possibile qui seguire l'analitica suddivisione tabellare elaborata da R. B. SHERMAN, *Seaport Governance in the United States and Canada*, in *American Association of Port Authorities*, 2002.

[236] C. CLARKE, H. HANSMANN, *Special-Purpose Governments*, in *University of Chicago Law Review*, n. 92, 2025, p. 11 (nella versione liberamente accessibile all'indirizzo https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4230601).

4.2. *Special-purpose governments (SPG): amministrazioni portuali democratiche*

Per una definizione di *special district*, dobbiamo affidarci al Glossario del *Census Bureau* federale, titolato a mappare tutte le entità pubbliche esistenti. In questa raccolta, gli *special districts* sono presentati come «*organized local entities other than county, municipal, township or school district governments. Special districts are authorized by state law to provide only one or a limited number of designated functions, and with sufficient administrative and fiscal autonomy to qualify as separate governments; includes a variety of titles; such as, districts, authorities, boards, commissions, etc., as specified in the enabling state legislation*».

La scelta dell'ufficio statistico federale è quella di separare gli *special district*, che possono svolgere le più svariate funzioni, dagli *school district*, sebbene questi non siano altro che una *species* del *genus*, che però appare immediatamente riconoscibile per la specifica funzione, diffusa su tutto il territorio dell'Unione[237]. Nel 2022, i calcoli del *Census Bureau* hanno portato ad individuare 39.555 *special districts* costituiti negli Stati e, secondo la classificazione per materia proposta, 138 sono raggruppati sotto la dizione "*Sea and inland port facilities*"[238].

Come si comprende dai numeri, si tratta dunque di un fenomeno amplissimo e di difficile riconduzione ad una matrice pienamente unitaria dal punto di vista delle caratteristiche giuridiche, se non tramite l'ampia definizione fornita dallo stesso *Census*.

Il concetto comune nella dottrina italiana che più si avvicina a quello dello SPG è probabilmente quello di *autonomia funzionale*[239]. Pur essendo accomunate dall'idea di una "limitatezza" dello scopo nell'interesse

[237] Si noti infatti la definizione di *School District* nel medesimo Glossario: «*Organized local entities providing public elementary, secondary, and/or higher education which, under state law, have sufficient administrative and fiscal autonomy to qualify as separate governments; excludes school systems run by county, municipal, township, or state governments*».

[238] U.S. Census Bureau, *2022 Census of Governments: Organization, Table 8, Special District Governments by Function and State: 2012–2022*, 24 agosto 2023, disponibile all'indirizzo <www.census.gov/topics/public-sector/government-organization/data/tables.html>.

[239] La nozione è stata introdotta da C. Girola, *Teoria del decentramento amministrativo*, Bocca, Torino, 1929, per giustificare l'esistenza di una terza tipologia che si differenziasse dall'ente pubblico e dall'ente territoriale. V. nella dottrina A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; C.E. Gallo, A. Poggi (a cura di), *Le autonomie funzionali. dibattito sulla* governance *in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002.

pubblico da perseguire, le due nozioni si differenziano per la marcata *statualità* dell'autonomia funzionale: le autonomie funzionali restano ingranaggi dello Stato-apparato. Pur essendo un tentativo di decostruire o, meglio, smonopolizzare l'assetto ministeriale dell'amministrazione, ereditato dallo Stato unitario e centralista liberale e poi totalitario fascista[240], il concetto resta comunque imperfetto rispetto ai suoi scopi, poiché l'ente dotato di autonomia *funzionale*, è sprovvisto di altre forme di autonomia (a partire da una schietta autonomia finanziaria, che si riduce semmai ad una autonomia di bilancio) e – se si considerano gli esempi classici delle università o delle camere di commercio – è pur sempre sottoposto ad un potere di vigilanza del Ministero competente per materia.

Gli SPG, soprattutto quando discendono da un mandato costituzionale esplicito, vanno decisamente oltre, perché non sono solo autonomi, ma godono di reale *indipendenza* dagli altri plessi amministrativi, essendo costituiti dalla legge parlamentare parallelamente alla struttura dell'Esecutivo locale. Soprattutto, gli SPG si connotano, dal punto di vista strutturale, per il fatto di godere di una legittimazione democratica *diretta* o *semi-diretta*. Ciò significa che i responsabili dell'entità, normalmente riuniti in un organo collegiale, sono eletti direttamente dai cittadini oppure sono eletti dai consigli degli enti territoriali, in un'elezione di secondo grado[241]. Gli SPD sono dunque connotati da una *rappresentatività* nel loro assetto istituzionale.

Nella modellizzazione portuale qui proposta, detto elemento è essenziale per distinguere gli *special districts* dal modello dell'autorità indipendente. In effetti, la stessa dottrina americana tende a ritenere che il secondo possa essere assorbito nel primo, pur riconoscendo alcune differenze intercorrenti tra i due, fra le quali l'elezione[242]. Tuttavia, è parso

[240] Si v. F. Benvenuti, *Evoluzione dello Stato moderno*, in *Jus*, 1959, p. 171, che sottolinea la «necessità di strutturazione su base autonomistica del nostro Stato» superandone la «degradazione gerarchica», il che «corrisponde, in realtà, ad una esigenza che non può neppure essere considerata come di avanguardia, ma indica soltanto la necessità di un recupero rispetto al ritardo segnato nello sviluppo del nostro Stato dal regime fascista».

[241] Per questa ragione si sceglie qui di parlare di legittimazione "semi-diretta" e non indiretta, per sottolineare che si passa pur sempre attraverso una votazione (e non una mera nomina unilaterale) e, quand'anche di secondo livello, una votazione che avviene all'interno di un organo già rappresentativo della popolazione interessata.

[242] C. Clarke, H. Hansmann, *Special-Purpose Governments*, cit., p. 10-11, citano il caso della New York Port Authority nata da un compact fra New York e New Jersey, ma subito sottolineano come in questo caso sia più facile parlare di *Joint Venture*, quasi in termini societari, anche perché i Governatori degli Stati godono del potere di veto sulle azioni dei commissari da loro nominati.

importante separare i due modelli proprio per enfatizzare la peculiarità degli SPG, rispetto ad autorità indipendenti più consimili ad esperienze europee[243] e che, comunque, hanno alcune caratteristiche diverse, connesse ad esempio alla "specializzazione tecnica" dei loro membri, oltreché alla designazione degli stessi.

Per illustrare più concretamente il modello, ci avvarremo di alcuni esempi salienti di distretti ad elezione diretta e di alcuni ad elezione di secondo livello, tutti tratti da Stati precedentemente analizzati.

Nel primo possiamo includere i casi di Port Canaveral (Florida), del Porto di Lewinston (Idaho) e del Porto di Seattle (Washington). Del secondo gruppo presenteremo invece il porto di Houston (Texas), il *Lake Charles Harbor and District* (Louisiana) e le autorità portuali del Michigan, che fungono quasi da esempio di "transizione" vero l'idea di autorità indipendente.

a) Port Canaveral

Port Canaveral si trova nella contea di Brevard in Florida ed è uno dei porti più trafficati al mondo per le navi da crociera. Nel 1953 fu istituito il *Port District*[244], circoscrizione che si estende su circa la metà del territorio della contea. L'autorità è riconosciuta dalla legge come "*body politic and body corporate*". L'espressione fa riferimento al fatto che il distretto è un'amministrazione pubblica (*body politic*), che gode di personalità e capacità giuridica (*body corporate*)[245]. Inoltre, è considerata a «*political subdivision of the State within the meaning of sovereign immunity from taxation*».

Il distretto portuale è suddiviso in cinque collegi elettorali, pari ai *Port Commissioners* da eleggere per costituire il *board* dell'*Authority*, che

[243] Simili, ma non identiche: come ha ben sottolineato M. MANETTI, *Poteri e garanzie (Autorità indipendenti)*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Tematici*, V (*Potere e Costituzione*), Giuffrè, Milano, 2023, p. 785 ss., il modello dell'*authority* americano resta di difficile riproducibilità e non è pienamente rispondente all'idea europea di autorità indipendente. Difatti, tale modello americano «non si fonda sulla neutralità delle competenze e nemmeno sull'indifferenza agli interessi, pubblici o privati, coinvolti, bensì risponde all'esigenza di proteggere l'esercizio delle libertà economiche dalle decisioni assunte in sede politica». L'A. osserva altresì (p. 786) che l'esperienza statunitense «dopo quasi due secoli di aggiustamenti, sembra in definitiva aver dato risposta a tutte le questioni di diritto costituzionale che sono colà predicabili», sebbene rimanga «non [...] facilmente replicabile altrove».

[244] *Chapter No. 2014 – 241. Laws of Florida Special Acts of 1953.*

[245] L'espressione è utilizzata in genere per identificare gli enti locali: cfr. *O'Neal v. Wake County*, 196 NC 184; *Poppenheimer v. Estate of Coyle*, 98 So. 3d 1059 (Miss. 2012).

è l'ente governante il porto. Il processo elettorale segue le tappe classiche di qualunque elezione americana, con tanto di elezioni primarie gestite dai singoli partiti. Il mandato dei commissari è di 4 anni ed è possibile ricoprirlo per non più di tre volte consecutive; la legge prevede che le elezioni siano parzialmente sfalsate, di modo che tre commissari siano eletti nella stessa data e gli altri due concorrano invece in una data successiva, così da garantire sempre un parziale rinnovamento dell'organo. In caso di cessazione anticipata del mandato, la legge prevede il potere di nomina sostitutiva da parte del Governatore, così che venga coperto il tempo residuo del mandato interrotto o, se inferiore, il periodo precedente ad una nuova tornata elettorale.

b) Porto di Lewinston

Il porto di Lewinston è disciplinato dal Titolo 70 dell'*Idaho Code* (rubricato *"Watercourses and Port Districts"*). In base a queste norme, il Porto di Lewinston è governato da un *board* di tre commissari, eletti per sei anni in altrettanti collegi elettorali che seguono, in prima battuta, i confini delle contee. Le elezioni, una volta costituita l'autorità[246], si svolgono biennalmente così da consentire il rinnovo continuo dell'organo; anche in questo caso sono previste delle elezioni primarie ove i candidati siano più di due[247]. È altresì previsto che, in caso di allargamento del territorio di competenza del distretto, non si includano nuovi commissari, ma si riperimetrino i collegi, includendo le nuove aree[248].

Qualora si produca la vacanza di un seggio commissariale, l'interim è assicurato da un soggetto scelto dai restanti commissari[249] o, in caso di mancata designazione da parte di questi, dal governo della contea di riferimento del distretto rimasto vacante.

c) Porto di Seattle

Il distretto portuale di Seattle venne costituito nel 1911, con il voto favorevole della popolazione residente nella King County ed è governato da una *Port Commission* composta da cinque commissari.

Tale organo si distingue dai casi precedenti perché i cinque commis-

[246] La prima elezione ha visto dei termini di durata differenziata (due, quattro e sei anni) così da creare la sfasatura temporale (art. 70-1203).

[247] Art. 70-1213.

[248] Art. 70-1205.

[249] La legge parla di un "voto a maggioranza" (art. 70-1407), ma essendo un collegio di tre persone, deve esserci accordo fra i restanti due membri.

sari sono eletti tutti, ancorché in momenti diversi così da mantenere la sfasatura temporale, in un unico collegio che comprende l'intera King County. Le posizioni sono "numerate", sicché ogni quattro anni si procede all'elezione del titolare di una determinata posizione, anche qui preceduta da elezioni primarie ove i candidati siano più di due.

È interessante notare che la legge di Washington individua l'elezione dello *special district* come una *nonpartisan election*[250], il che provoca delle conseguenze sulla competenza a riempire un'eventuale posizione vacante[251].

d) Porto di Houston

Il porto di Houston costituisce, secondo le leggi del Texas (in particolare in base al *Water Code*[252]), un *navigation district* ai sensi della Costituzione statale[253]. La sua organizzazione amministrativa e funzionale è però disciplinata dallo *Special District Local Laws Code*[254], che lo configura come un ente trasversale, "partecipato" dai governi territoriali locali. La *Port Commission* è formata da sette membri, di cui due eletti dal consiglio municipale di Houston, due eletti dal consiglio della Harris County, uno eletto dal consiglio municipale di Pasadena fra i suoi residenti, uno eletto dalla Associazione dei sindaci e dei consigli municipali della contea (*Harris County Mayors' and Councils' Association*) tra i residenti di comuni più piccoli (dice la legge: adiacenti allo *Houston Ship Channel* e con popolazione inferiore ai centomila abitanti). L'ultimo membro è il *chair* della Commissione, che è nominato congiuntamente da sindaco e consiglio municipale di Houston, oltreché dal consiglio della Contea. La nomina deve avvenire entro il mese di gennaio negli anni dispari, altrimenti il Governatore è legittimato a sostituirsi, con l'*advice and consent* del Senato statale. Il vertice dell'autorità è eletto a scrutinio segreto ed è

[250] Titolo 42, capitolo 12, sez. 080 del codice delle leggi di Washington: è previsto l'*iter* per la sostituzione di un membro.

[251] Le *partisan election vacancies* richiedono infatti un'immediata elezione per ricoprire la posizione (Sez. 42.12.040), mentre per le *nonpartisan* sono previsti meccanismi di cooptazione da parte dei membri del collegio da ricomporre o, in caso di mancata designazione da parte di questi, si attivano poteri sostitutivi da parte delle autorità della contea interessata.

[252] Sec. 60.402, Water Code: «*In this chapter: 1) "Port authority" means a port authority created or operating under Article III, Section 52, or Article XVI, Section 59, of the Texas Constitution. 2) "Port commission" means the governing body of a navigation district or port authority*».

[253] Sulla Costituzione texana v. sopra.

[254] Titolo 5, sub. A, cap. 5007.

richiesta la maggioranza assoluta dei voti potenziali nel collegio, che sono calcolati in maniera tale che il voto di sindaco e consiglieri di Houston (voto *pro capite* di valore unitario) valga tanto quanto i voti dei *county commissioners* che, essendo in numero minore, disporranno di un suffragio il cui valore è superiore all'unità.

Il mandato di ciascun *Port commissioner* è di due anni e, in totale, una persona non è eleggibile se ha ricoperto l'incarico per più di dodici anni pieni in precedenza. È interessante notare come ogni autorità di nomina abbia un "supplente" ove non compisse la designazione spettante nei tempi previsti: la contea si sostituisce a tutte le altre entità, mentre la città di Houston si sostituisce alla contea. Ove anche questi poteri sostitutivi non fossero esercitati, spetta al Governatore procedere, sempre con l'approvazione senatoriale.

Dalla descrizione della procedura, è facile notare come la designazione dei commissari – anche se non avviene tramite il voto dei cittadini – sia volutamente e fortemente connotata da una rappresentatività di secondo livello che la rende qualcosa di sensibilmente diverso rispetto ad una autorità indipendente, stante anche la brevità del mandato.

e) Lake Charles Harbor and District

Un secondo caso di *special district* ad elezione indiretta lo ritroviamo in Louisiana ed è il board del *Lake Charles Harbor and District*[255], sebbene il procedimento sia diverso rispetto a quello poc'anzi descritto per il porto di Houston.

In effetti, la Louisiana (almeno in questo caso: come vedremo ogni porto in questo Stato è disciplinato in maniera diversa) attribuisce il potere di nomina dei sette commissari del *Lake Charles District* al Governatore, fatta salva l'approvazione del Senato. Tuttavia, il potere del Governatore è strettamente inquadrato, giacché la scelta deve avvenire fra rose di candidati previamente redatte da altre autorità. Quattro commissari devono essere nominati dalle liste di tre candidati predisposte da ciascuna autorità di governo dei quattro municipi del Lake Charles. Altri tre commissari devono essere tratti da una lista – non si precisa di quanti nomi – redatta dai parlamentari eletti nei distretti locali. La legge stabilisce che, con questa quota, sia garantito un minimo di *diversity* nella commissione: i legislatori devono infatti sottoporre una rosa di nomi che – si noti – *consenta l'ingresso* nel *board* di almeno due rappresentanti di minoranze razziali o di un rappresentante di minoranza razziale ed una donna.

[255] Titolo 34 (*Navigation and Shipping*), cap. 34 dei *Louisiana Law Revised Statutes*.

Il mandato nel *board* è di quattro anni, rinnovabile per due volte e mezzo consecutive (dunque per un totale di dieci anni). Allo spirare di questo termine, non si può essere rinominati se non sono trascorsi almeno dodici anni dalla fine del mandato. Al Governatore è riservato il potere di rimuovere i commissari, ma solo per giusta causa e violazione degli obblighi di legge. In caso di rimozione, è comunque tenuto a procedere alla sostituzione in base alle suesposte regole di designazione.

Si vede anche in questo caso la stretta relazione fra l'*appointment* e la rappresentatività delle comunità locali, garantita non solo dagli enti territoriali, ma anche dai rappresentanti eletti nel parlamento statale, il che appare come un elemento di assoluta unicità nel panorama comparatistico, poiché questi membri della Legislatura non svolgono solo le funzioni di deputati o senatori, ma in veste del loro mandato rappresentativo godono anche di un potere che si esplica direttamente sul territorio d'elezione, almeno con riguardo a questa particolare autorità.

f) I porti del Michigan

La legge del 1975 che ha creato i *Port Districts* nello Stato del Michigan si fonda sul modello del *one-purpose government*

In generale[256], è previsto che le commissioni portuali siano formate da cinque membri, di cui uno nominato dal governatore, e gli altri nominati dai *governing bodie*s delle città o delle contee che partecipano al distretto portuale. I mandati durano quattro anni e sono ripetibili. In caso di distretto portuale che copre enti demograficamente disomogenei, si prevede che due commissari provengano dai comuni più piccoli, anche se nominati dall'autorità della contea, mentre gli altri due siano scelti dal sindaco della città maggiore: il caso è quello della Detroit/Wayne County Port Authority.

È interessante notare che nella precedente legge del 1925, le autorità nominanti conservavano il potere di revocare i nominati, quasi che si trattasse di una forma di rappresentanza con mandato imperativo[257]. Oggi la legge non prevede più tale possibilità.

[256] Art. 120.105 del *Port Authority Act* del 1978.

[257] La norma si legge ancora all'art. 120.10 del *Michigan Compiled Laws* (Atto 234 del 1925): «*The county board of commissioners may remove a port commissioner for habitual misconduct, misfeasance, habitual or wilful neglect of duty,* or when the board is satisfied that the officer is incompetent to properly execute the duties of the office. *A member of a port district appointed by the governing body of a city or township or cities or townships as provided in section 9, may be removed by the governing body for any of the reasons set forth in this section*». Si noti in particolare "l'incompetenza", almeno presunta, come motivo di revoca *ad nutum*.

A chiusura di questa sezione, è bene rilevare come gli *special districts* consentano di considerare anche il governo portuale come una vera *esperienza democratica*, che segue – aggiustandole e conformandole alle necessità specifiche – le regole classiche della tradizione statunitense. Emerge in particolare l'attenzione al ricambio continuo dei titolari delle cariche e quindi al rinnovo parziale degli organi (come le famose elezioni di *midterm*) per mantenere un costante coinvolgimento dei cittadini ed una non sopita attenzione sulla gestione della cosa pubblica, ancorché cosa "portuale". È fondamentale osservare come non vi siano requisiti specifici, se non la residenza in un territorio determinato, per accedere al governo del porto. Lo stesso possiamo dire per la limitazione temporale dei mandati e la previsione di primarie laddove vi sia elezione diretta: vi è un inveramento del *principio di partecipazione* che pervade le amministrazioni speciali americane, anche quelle ad alto contenuto tecnico-economico, oltreché politico, come appunto può essere un distretto portuale. Partecipazione senza sacrificio di una continuità: non è un caso che si prevedano mandati potenzialmente molto lunghi nel tempo, sul presupposto che un commissario portuale che lavora bene può essere confermato più e più volte, anche garantendo lo sviluppo di strategie a non medio termine. Si tratta di una partecipazione probabilmente irreplicabile nel resto del mondo, ma sia solo consentito rilevare come essa si distingua, qualitativamente, dalla partecipazione del cittadino alla vita amministrativa come intesa negli ordinamenti europei e, in particolare, in quello italiano, dove il cittadino (un tempo definito "nuovo"[258]) è pur sempre soggetto passivo del potere amministrativo e non partecipe, tramite i canali democratici (diretti o indiretti che siano) a tutte o quasi le funzioni amministrative statali.

4.3. *Autorità indipendenti*

Il secondo grande modello che affrontiamo è quello delle autorità indipendenti, che si distinguono dagli *special districts* per la loro "insen-

[258] Il riferimento è alla capitale opera di F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994, la quale tuttavia parte sempre dall'idea di un rapporto tra cittadino e amministrazione da riequilibrare, ma pur sempre frutto di una dialettica fra entità separate e distinte. Ci parrebbe di poter affermare che l'esperienza statunitense, almeno per quanto la stiamo considerando, offra una prospettiva diversa, che innesta la sovranità popolare direttamente nell'amministrazione (come per altro fa nella legislazione e, come è noto, anche nella giurisdizione), il che è anche ben diverso dalla prospettiva della "sussidiarietà orizzontale", che devia l'attenzione verso gruppi di cittadini, in parte "autoreferenziali", che decidono di erogare attività di interesse generale.

sibilità" alla partecipazione ed alla rappresentatività democratica in senso proprio, cioè tramite l'elezione.

Come anche sopra sottolineato, non è sempre facile tracciare la distinzione fra le tipologie di enti pubblici che i vari Stati possono costituire al loro interno e lo stesso legame fra questi e il potere politico statale non è sempre di immediata qualificazione.

Gli stessi criteri di identificazione appaiono sfuggenti nella giurisprudenza della Corte suprema federale[259]. Se è certo che una *authority* costituisca «*the expert body established by Congress for safeguarding [a] specialized aspect of the national interest*»[260], le procedure di nomina – e finanche di revoca – dei membri delle autorità indipendenti non sono di per sé influenti né sulla qualificazione dell'organo, né, viceversa, sulla sua natura tecnica. Ciò venne consacrato in un celebre caso del 1935, *Humphrey's Executor*, che, riguardo alla *Federal Trade Commission* (FTC), ritenne chiara l'intenzione del Congresso di ridurre al minimo il potere presidenziale di revoca, confinato a specifiche ipotesi, non connesse ad una rottura di legami "fiduciari" fra il presidente e i membri del collegio[261]. Il caso introdusse un'interpretazione restrittiva dell'*appointment clause* (art. II, sez. II, cl. 2), che fino ad allora era stata letta nel senso di riconoscere al Presidente il potere di revoca, pur in assenza dell'*advice and consent* del Senato, richiesto per l'atto positivo di nomina[262]. La restrizione era specificamente tarata sul "quartetto" di caratteristiche identificato per la FTC: l'essere un corpo apartitico, tecnico, esercente funzioni sia *quasi-judicial* che *quasi-legislative*[263]. E quest'ultimo aspetto è stato di recente enfatizzato nel caso *Seila Law LLC*[264], dove la Corte Suprema, procedendo ad un'operazione di *narrowing*, ha ritenuto che il precedente di *Humphrey's Executor* potesse rimanere valido solo per autorità indipendenti che avessero caratteristiche simili a quelle della FTC, mentre

[259] Per una ricognizione anche storica v. M.J. Breger, G.J. Edles, *Independent Agencies in the United States. Law, Structure and Politics*, Oxford University Press, Oxford,-New York, 2015.

[260] *California v. United States*, 320 U.S. 577 (1944). Il caso in questione riguardava i poteri della allora *Maritime Commission,* su cui ritorneremo oltre parlando delle amministrazioni federali con competenza in materia marittima e portuale. Il caso del 1944 concerneva una sanzione irrogata al porto di San Francisco per violazioni dello *Shipping Act* del 1916 e pratiche anticoncorrenziali.

[261] *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935).

[262] Questo era il portato della sentenza *Shurtleff v. United States*, 189 U.S. 311 (1903).

[263] D.A. Crane. *Debunking Humphrey's Executor*, in *The George Washington Law Review*, n. 6/2015, p. 1851 ss.

[264] *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*, 591 U.S. 197 (2020)

andava riconosciuta l'incostituzionalità, per violazione della separazione dei poteri, di leggi che privassero il Presidente della facoltà di revoca del direttore singolo di un'agenzia indipendente, dotata di importanti poteri esecutivi. La protezione dalla revoca, legislativamente determinata ed ammessa solo alle condizioni dettate dalla Corte Suprema, è dunque confermato come il principale indice di indipendenza delle autorità[265]

Queste notazioni, necessariamente sintetiche, ci rendono avvertiti che la modellizzazione non è sempre facile, né è agevolmente applicabile alle *port authorities* le quali – occorre notare – si occupano certamente di uno «*specialized aspect*», ma lo fanno pure con riferimento ad una o più aree territoriali ben definite, dunque è difficile riconoscere loro una natura *quasi-legislative* o *quasi-judicial*, dato che esercitano poteri tipicamente amministrativi[266]. Tuttavia, ci sono elementi, insiti nelle scelte concrete dei legislatori locali, che orientano nel qualificare un'autorità portuale in un modo o in un altro. Nel campo delle autorità indipendenti portiamo ad esempio due istituzioni: la *Massachusetts Port Authority* e la *Port of New Orleans Commission*.

Il primo esempio è la *Massachusetts Port Authority* (detta *Massport*), che è pubblicamente presentata come una «*independent public authority*»[267].

[265] M. J. Breger, G. J. Edles, *Independent Agencies in the United States*, cit., p. 133 ss.

[266] Va qui ricordato che nei poteri tipici delle amministrazioni americane rientrano sia poteri normativi in senso proprio (regolamentari, secondo una formulazione europea), sia gestori ed esecutivi, sia poteri di polizia "sceriffali", che sono al limite dei poteri giurisdizionali secondo la tradizione europea, cioè che si esercitano tramite la restrizione delle libertà in caso di condotte ritenute criminali. Se si considerano, ad esempio, le norme relative all'autorità portuale di New Orleans – di cui subito si dirà – ben si comprende questa situazione. Il *board* infatti «*shall regulate the commerce and traffic of the port and harbor of New Orleans*» (Le norme sono contenute nel Titolo 34, Parte I, cap. 1, par. 21, dei *Louisiana Laws Revised Statutes* (*Board of Commissioners of the Port of New Orleans*). Citazione universale: LA Rev Stat § 34:21); «*shall by proper ordinances make rules and regulations for the conduct, management, and control of the port, its commerce, traffic and navigation, the waters and landings within its territorial jurisdiction, the structures and other facilities under its administration, and for the government thereof*» (LA Rev Stat § 34:25); «*may, in its discretion, appoint, fix salaries of, and pay port and harbor police* […] *The port and harbor police shall have, under the direction and control of the board of commissioners, the same power to make arrests, in and upon the property within the jurisdiction of the board and approaches thereto, and to execute and return all criminal warrants and processes, as sheriffs of this state have, and shall under the same direction and authority, have all the powers of sheriffs as peace officers in all places and on all premises under the jurisdiction and control of the board, and the streets and approaches thereto*» (LA Rev Stat § 34:26).

[267] Cfr. la presentazione nel sito ufficiale dello Stato: https://www.mass.gov/orgs/massachusetts-port-authority .

L'autorità è stata costituita da una legge del 1956, su cui venne anche chiesta l'opinione consultiva della Corte Suprema dello Stato. I giudici stessi riconobbero l'unicità dell'ente, inserito all'interno del Dipartimento dei Trasporti, ma non soggetto ad alcuna direttiva da altri organi[268]. L'unica "ingerenza" governativa in senso stretto è rappresentata dalla presenza nel *board ex officio* del Segretario del Dipartimento dei Trasporti, che si trova però in un collegio di sette componenti. Dei restanti sei, cinque sono nominati dal Governatore sulla base dell'*advice and consent* del *Council*, organo costituzionale specifico del *Massachusetts*[269], mentre uno è, dal 2014, designato dal *Community Advisory Committee* dell'Autorità, che rappresenta i cittadini delle aree circostanti alle zone di attività[270]. Va infatti tenuto presente che l'Autorità non si occupa esclusivamente di gestire gli scali marittimi dello Stato, ma anche i suoi aeroporti.

Sono da mettere in grande evidenza le molteplici condizioni poste per la formazione del collegio, che confermano la natura volutamente "indipendente" dell'Autorità. La prima corrisponde ad un limite di natura politica alla composizione: non più di quattro membri devono appartenere allo stesso partito politico. Dunque, messo da parte il segretario dei Trasporti, solo altri tre possono appartenere allo stesso partito (probabilmente, quello del governatore). La seconda è che la legge richiede espressamente la presenza di persone «*with extensive experience in the fields of engineering, finance and commerce*». Ancora, un membro deve

[268] *Opinion of the Justices to the Senate*, 334 Mass. 721, 19 giugno 1956: «*It seems desirable at the beginning to inquire what sort of body the Authority will be. It is "placed" in the department of public works, but only nominally so, since it is not to be subject to supervision or regulation in the ordinary sense of that or of any other department […] On the other hand, there are other provisions that indicate strongly that the Authority is not merely a board or commission of the State government […] It seems therefore that the Authority must constitute an entity in itself and must have an existence apart and distinct from that of the Commonwealth.[...] In substance it has many important attributes of a corporation, and nothing other than a corporation would seem to satisfy the requirements of its being. But it is in no sense a private or business corporation. Its members are to be appointed by the Governor with the advice and consent of the Council. It has no stockholders. No person can derive a profit through its operations. Only the public is to be benefited. The Authority therefore bears considerable analogy to a municipal corporation, although it can hardly be said to possess a territory of its own, and it exercises only limited governmental powers*».

[269] Il *Massachusetts Governor's Council* è un organo di antica derivazione, che trova la sua origine nel "*council of assistants*" previsto dalla *Massachusetts Bay Charter* del 1629, plasmandosi sulla forma del *Privy Council* inglese. È oggi disciplinato dalla Parte II, cap. II, sez. III della Costituzione locale.

[270] Tale *Advisory Committee* è stato introdotto nel 2014 con una modifica legislativa alla legge istitutiva di *Massport* del 1956.

necessariamente rappresentare una «*national or international labor organization*», con l'ulteriore specificazione che tale organizzazione sindacale deve curare interessi direttamente e continuativamente connessi allo scopo e all'attività dell'autorità[271].

La nomina da parte del Governatore è seguita da un giuramento da parte dei membri dell'autorità – il che corrobora, anche da un punto di vista simbolico, la natura indipendente dell'autorità. La legge non esclude un *contrarius actus* di revoca, dunque deciso dal Governatore con l'*advice and consent* del *Council* nei casi classici di «*misfeasance, malfeasance or willful neglect of duty*». Tuttavia, tale revoca può avvenire solo dopo un congruo lasso di tempo dalla notifica dell'infrazione e solo a seguito di pubblica audizione. È interessante notare che tutti questi elementi sono riscontrabili pure nella legge federale che ha costituito la già ricordata *Federal Trade Commerce*, che è l'autorità indipendente per eccellenza e protagonista di *Humphrey's Executor.*

Il secondo esempio è costituito dalla *Port of New Orleans Commission* in Louisiana. Come già emerso, lo Stato in questione non ha adottato un modello unico di autorità portuale. Nel caso del Porto di New Orleans emergono i tratti distintivi di un'autorità indipendente, soprattutto quando lo si metta a confronto con altre autorità locali.

Il *board* è formato da sette membri, che durano in carica cinque anni e non sono immediatamente riconfermabili, salvo che non abbiano coperto il mandato residuo di un posto divenuto vacante per meno di due anni. La nomina dei commissari è rimessa al Governatore, che, pur in esplicita assenza del consenso del Senato statale, si trova tuttavia estremamente vincolato nella scelta[272]. Anzitutto, vi è un criterio di domiciliazione ("*principal centre of business*") dei possibili commissari nelle *parishes* di Orleans (quattro), Jefferson (due) e St. Bernard (uno). È poi previsto che i nominabili «*shall be experienced in the commerce or industry, or both, of the port area*», venendo così introdotto un criterio di competenza tecnica. Ancora, questa esperienza deve essere in qualche modo certificata, poiché il Governatore è chiamato a scegliere in rose di candidati composte, per ciascuna circoscrizione territoriale, da enti precisamente individuati dalla legge (c.d. *nominating agencies*) ed aventi competenze attinenti alle attività economiche portuali[273]. È interessante notare che

[271] Nel momento in cui si scrive (marzo-aprile 2025), siede nel board Sean M. O' Brien, membro della *International Brotherhood of Teamsters*, che è il sindacato americano degli autotrasportatori.

[272] LA Rev Stat § 34:21.

[273] Ecco alcuni esempi tratti dalla legge rispetto al comune di New Orleans: (a) *New*

nessuna di queste *nominating agencies* può designare chi è stato in passato indicato da un'altra agenzia.

A conferma di questo quadro, la legge – escludendo il consenso del Senato, che avrebbe reso effettivamente la procedura ipertrofica – stabilisce anche che il Governatore non può rimuovere i commissari, se non per giusta causa, sulla base di specifiche accuse mosse ai singoli dall'*attorney general* e solo dopo una audizione pubblica condotta da una specifica commissione di «*three disinterested citizens residing within the jurisdictional area of this port*», nominati uno dal Governatore, uno dal presidente della Tulane University ed uno dal presidente della Loyola University[274].

Se poniamo a confronto questa disciplina con quanto previsto dalla legge dello Stato per la *Greater Baton Rouge Port Commission*, in effetti, il potere di nomina del Governatore è sempre vincolato ad una preventiva designazione da parte di diverse autorità (in particolare dalle delegazioni legislative di ciascun distretto interessato, oltre che da associazioni ed enti di carattere professionale) e, in questo caso, è pure prevista la conferma del Senato. Tuttavia, i membri della commissione di Baton Rouge per legge «*shall serve at the pleasure of the governor*», potendo quindi essere liberamente revocati dal vertice del potere esecutivo statale.

4.4. *Dipartimenti esecutivi e agenzie governative*

Il terzo modello che prendiamo in considerazione può essere sintetizzato con la formula di "*enti strumentali del potere esecutivo locale*". In questi casi l'autorità chiamata a gestire e regolare i porti si trova in diretta dipendenza dal livello di governo responsabile. Le forme di questi enti sono sostanzialmente due: o si tratta di Dipartimenti del potere esecutivo interessato (statale o municipale che sia) oppure sono costituite come agenzie governative *autonome*, cioè strutturalmente separate dall'apparato ministeriale di governo e dotate di proprie risorse, ma *dipendenti* dai vertici politici. Si tratta di un modello assai diffuso negli Stati Uniti[275], ma

Orleans Chamber of Commerce; (b) *New Orleans Board of Trade, Ltd.*; (c) *New Orleans Steamship Association*; (d) *International Freight Forwarders and Customs Brokers Association of New Orleans, Inc.*; (e) *Maritime Trade's Council of Greater New Orleans and Vicinity*; (f) *Metropolitan Area Committee*; (g) *Louisiana Farm Bureau*; (h) *Urban League of Greater New Orleans*; (i) *Dillard University*; (j) *Xavier University* ecc.

[274] LA Rev Stat § 34:2.

[275] Un quadro esaustivo e sempre aggiornato delle Agenzie federali, della loro storia e degli atti posti a loro fondamento si rinviene nel *The United States Government Manual*, accessibile online: https://www.usgovernmentmanual.gov/.

che ha conosciuto un sempre maggior successo negli ordinamenti europei e specialmente in quello italiano[276].

Nel caso dei porti, si tratta del modello che appare più frequentemente adottato dai legislatori statali, il che conferma l'importanza politica e strategica dei beni portuali nella conduzione amministrativa degli Stati: i Governi hanno necessità di controllare i porti e le politiche portuali, che strettamente si ricollegano allo sviluppo economico-industriale di un territorio ed oggi alle politiche ambientali che si intendono perseguire.

a) Amministrazioni statali

Per quanto riguarda esempi di amministrazioni statali, possiamo citare i casi di Alabama, Maryland e North Carolina. Si darà poi conto del caso della Georgia, dove la natura dell'autorità è stata a lungo considerata ambigua, anche con oscillazioni giurisprudenziali, sino ad una pronuncia della Corte Suprema statale resa nel 2018.

L'*Alabama Port Authority* è l'ente successore dell'*Alabama State Docks Department* ed è definita come una *State agency*[277], che – come detto sopra – trova nel *Port of Mobile Amendment* la sua base costituzionale. L'agenzia è retta da un *Board of Directors* di nove membri, di cui otto nominati dal Governatore con il consenso del Senato (con attenzione ad una diversificazione territoriale nella nomina) ed un membro *ex officio* (il sindaco di Mobile e il Presidente della Mobile County Commission, che si alternano annualmente nell'incarico). Il *chairman del Board* è nominato e revocato dal Governatore a suo piacimento. Sempre al Governatore è riconosciuto il potere di rimuovere i membri da lui nominati per «*misfeasance, malfeasance, nonfeasance, or dereliction ofduty*»[278]. Al *Board* compete la nomina del Direttore, *chief executive officer* dell'Autorità a cui compete l'esercizio dei poteri attribuiti all'Autorità e non diversamente conferiti ad altri organi[279]. La stretta contiguità fra l'Autorità e il Governatore è altresì dimostrata, oltre dai poteri di nomina e revoca, dal necessario consenso che il secondo deve esprimere, in base alla legge, in caso di operazioni della prima con caratteri di "straordinarietà"[280].

[276] Lo dimostra anche l'attenzione riservatagli dalla dottrina. Si v. in particolare i volumi di P. Cavaleri (a cura di), *Autorità indipendenti e agenzie una ricerca giuridica interdisciplinare*, CEDAM, Padova, 2003; C. Corsi, *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino, 2005.

[277] Cfr. *Alabama Code*, Titolo 33, Capitolo 1. Citazione universale: AL Code § 33-1-2.

[278] AL Code § 33-1-8.

[279] AL Code § 33-1-3.

[280] Cfr. AL Code § 33-1-18 (sulla vendita di terre tideali emerse); AL Code § 33-1-27

Il governo portuale nel Maryland si svolge attraverso la *Maryland Port Administration*, che è costituita come un ramo autonomo all'interno dell'amministrazione statale, direttamente dipendente dall'apposita *Maryland Port Commission*. Questo organo è presieduto dal Segretario del Dipartimento dei Trasporti cui si affiancano altri sei membri, nominati dal Governatore con l'*advice and consent* del Senato[281]. Il direttore esecutivo della *Port Administration* è nominato del presidente della commissione, con l'approvazione del Governatore, e può dallo stesso essere rimosso[282]. È interessante osservare che la *Port Commission* è chiamata a rendere annualmente una relazione all'Assemblea Generale dello Stato sulle attività della commissione, con particolare attenzione su specifici contenuti espressamente richiesti dalla legge[283].

Nella Carolina del Nord, la *North Carolina Port Authority* è costituita all'interno del Dipartimento dei Trasporti ed è posta sotto la diretta supervisione del relativo Segretario[284]. Il *board* è costituito da undici membri: oltre al Segretario dei Trasporti, il Governatore nomina altri sei membri, mentre i restanti quattro sono nominati dall'Assemblea Generale dello Stato. Di questi, due sono nominati su proposta dello *Speaker* della Camera dei rappresentanti e due su proposta del Presidente del Senato[285]. Sempre al Governatore compete la designazione del *chairman* e del *vice-chairman*.

La legge richiede che il Governatore nomini i membri sulla base dell'intero Stato e, diversamente da altre legislazioni, nella legge è contenuto un invito – chiaramente connesso a prevenire conflitti di interes-

(norma generale sulla chiara significazione del consenso del Governatore); AL Code § 33-1-36 (sulla negoziazione e l'ottenimento di fondi federali e sulla conclusione di contratti con entità della Federazione).

[281] Cfr. *Maryland Statutes*, *Transportation Code*, Titolo 6, sez. 201. Citazione universale: MD *Transportation Code* § 6-201.

[282] MD *Transportation Code* § 6-201.1.

[283] MD *Transportation Code* § 6-201.2. Questi contenuti includono «*a review of the port's competitive position during the previous year and any recommendations of the Commission for future changes in legislation, capital funding, or operational flexibility for consideration by the General Assembly*», «*any substantive changes in its regulations for procurement and personnel*», «*the vulnerability assessment information concerning public terminals submitted by the Administration to the United States Coast Guard*».

[284] *North Carolina General Statute*, capitolo 136, art. 20. Citazione universale: NC Gen Stat § 136-260.

[285] Le regole di nomina da parte della Legislatura dello Stato seguono le procedure previste nel capitolo degli *Statutes* dedicato all'Assemblea Generale: cfr. NC Gen Stat § 120-121 e ss.

si – a nominare persone che non siano domiciliate nelle aree dove sono collocati i porti[286]. Peraltro, si stabilisce che "nei limiti del possibile", siano nominate persone che rappresentino «*each section of the State in all of the business, agriculture, and industrial interests of the State*». Fra i nominati del Governatore, almeno uno «*shall be affiliated with a major exporter or importer currently using the State Ports*». All'autorità portuale si applicano, per espresso rinvio, le regole generali di nomina e revoca, contenute nell'*Executive Organization Act* del 1973[287]. Esse prevedono che un membro nominato dal Governatore possa essere rimosso per «*misfeasance, malfeasance, and nonfeasance*», oltreché nello specifico caso che il soggetto abbia usato la sua posizione «*to influence any election or the political activity of any person*».

Veniamo infine al caso della Georgia. La *Georgia Ports Authority* (si noti il plurale) è costituita dalla legge come «*a body corporate and politic*», da considerare «*an instrumentality of the State of Georgia and a public corporation*»[288]. L'autorità è gestita da un comitato di dodici membri, nominati dal Governatore da tutto il territorio statale, per un periodo di quattro anni rinnovabile. A questi dodici si aggiunge *ex officio* il direttore dell'*Office of Planning and Budget* o una persona da questo delegata con l'approvazione dal Governatore[289]. A questi scarni dati normativi, si aggiunge una norma successiva che stabilisce: «*The authority shall make necessary rules and regulations for its own government*»[290].

Diversamente dagli esempi sopra riportati, non si rinvengono altre indicazioni normative più specifiche rispetto al rapporto di dipendenza/influenza che intercorre fra il Governatore e l'autorità portuale. Questa ambiguità ha in effetti alimentato un dubbio giurisprudenziale su come si dovesse considerare l'Autorità, soprattutto con riguardo al tema dell'immunità sovrana da riconoscere alle articolazioni degli Stati (v. più nel dettaglio *infra*). Nella decisione *Hines* del 2004[291], la Corte Suprema dello Stato ritenne che l'autorità non poteva considerarsi propriamente

[286] Ivi: «*The General Assembly suggests and recommends that no person be appointed to the Authority who is domiciled in the district of the North Carolina House of Representatives or the North Carolina Senate in which a State port is located*». La formulazione sotto forma di suggerimento è dovuta per evitare di incorrere nell'incostituzionalità di previsioni rigide che violino la separazione dei poteri e gli *appointing powers* del Governatore.

[287] NC Gen Stat § 143B-13.

[288] *Georgia Code*, Titolo 52, cap. 2. Citazione universale: GA Code § 52-2-4.

[289] GA Code § 52-2-5.

[290] GA Code § 52-2-7.

[291] *Hines v. Georgia Ports Authority*, 278 Ga. 631, 604 S.E.2d 189 (2004).

un braccio operativo dello Stato (e dell'Esecutivo, nello specifico), pur osservando che esistevano molteplici indizi contraddittori sulla natura dell'ente, che non poteva tuttavia essere considerata una agenzia dello Stato, quindi immune dalla *prosecution*. Nel 2018[292], lo stesso consenso ribalta il proprio precedente, valorizzando non solo i dati normativi, ma anche la prassi dell'istituzione, che la vede profondamente connessa con l'Esecutivo statale[293].

Questo caso, da un lato, rappresenta bene la difficoltà di identificare esattamente il tipo di "ente pubblico" che viene ad esistenza e la volatilità dei criteri classificatori, soprattutto quando il prodotto legislativo risulta essere un ibrido. Dall'altro, dimostra che la relazione fra il governo dei porti e la politica è talmente stretta che, nel dubbio, non si può interpretare in un senso sfavorevole ad un penetrante controllo dello Stato e della politica su di essi.

[292] *Georgia Ports Authority v. Lawyer*, 304 Ga. 667, 821 S.E.2d 22 (2018).

[293] *Ibidem*: «*The record shows that the State has significant control over the Ports Authority, both in a formal sense and in practice. The Governor appoints all members of the Ports Authority board, […], and the director of the Office of Planning and Budget (or some other designee of the Governor) sits on the board ex officio. […]. The Attorney General is the principal legal counsel to the Ports Authority and is "vested with complete and exclusive authority and jurisdiction in all matters of law relating to [the Ports Authority]."[…]. Although the Ports Authority is authorized to incur debt, it may do so only with the approval of the State Financing and Investment Commission, […], of which the Governor serves as chair.[…]. The Ports Authority can sell or lease its real property, but only with the approval of the Governor, the Attorney General, and the State Auditor. […]. The Ports Authority can purchase real property, but only with the approval of the State Properties Commission […], of which the Governor serves as chair. […]. Upon demand, the Ports Authority is required to produce "all of [its] books, records, accounts, vouchers, warrants, bills, and other papers dealing with or reflecting upon the financial transactions and management of [the Ports Authority]" to the State Auditor. […]. All of these circumstances tend to suggest that the State has considerable control over the Ports Authority. […]. But in practice, as the trial court found, the State exercises an "exacting level of control" over the Ports Authority. The record shows that the executive director of the Ports Authority "is in weekly, if not more frequent, contact with the Governor's office to discuss the operations of the [Ports] Authority and how it can further carry out its statutory mission." The Ports Authority annually submits its budget for review by the Office of Planning and Budget. The Governor has furloughed employees of the Ports Authority by executive order. And on at least one occasion, the State directed the Ports Authority to deposit $10 million in the state treasury to cover a shortfall in tax revenues and help to balance the state budget, and the Ports Authority complied with that directive, notwithstanding that it had no legal obligation to do so. The trial court found the latter occurrence "very persuasive" on the question of control, and we do too. The totality of the record shows that the State exercises considerable control over the Ports Authority*».

b) Amministrazioni substatali

Per quanto riguarda i porti controllati da enti infrastatali, possiamo qui presentare due esempi, che peraltro riguardano due fra i maggiori scali degli Stati Uniti: Los Angeles e Miami.

Nel caso di Los Angeles, il porto è integrato nell'*Harbor Department* della città. Nella *City Charter* che regge la metropoli californiana, questo è uno dei *Proprietary Department*[294], insieme all'*Airports Department* e al *Department of water and power*. Precipuo scopo dell'*Harbor Department* è operare per la promozione e l'accomodamento del commercio marittimo, della navigazione e della pesca[295]. Il Dipartimento proprietario è retto da un comitato, titolare e gestore dei diritti conferiti alla città sul porto, cui compete la nomina del *General Manager*, soggetto all'approvazione del sindaco e del *city council*[296]. Il *board* dell'*Harbor Department* è composto da cinque membri, nominati dal sindaco con l'approvazione del consiglio[297]. L'azione del Dipartimento si svolge secondo il principio del *public trust*[298].

Per quanto riguarda Miami, la *Home Rule Charter* della *Miami-Dade County* è stata approvata sulla base del mandato costituzionale iscritto nel 1956 nella Costituzione della Florida[299]. Il compito di costituire, regolare e gestire le strutture portuali è espressamente assegnato all'organo di governo della contea, il *Board of County Commissioners*[300]. Al *Board* è negato il potere di trasferire la proprietà del porto, salvo che ciò non sia approvato da un voto popolare nella prima elezione disponibile a seguito della decisione[301].

[294] *Charter of the City of Los Angeles*, sez. 600.

[295] *Ivi*, sez. 601.

[296] *Ivi*, sez. 604.

[297] *Ivi*, sez. 650.

[298] *Ivi*, sez. 61, b: «*The City of Los Angeles and the Harbor Department shall not grant, sell, convey, alienate, transfer or otherwise dispose of any of the right, title or interest of the City in and to the tidelands and submerged lands of the Harbor District, or any part thereof; except that grants of these lands may be made to the State of California or to the United States for public purposes, when approved by a majority vote of the registered voters of the City voting upon the question*».

[299] Art. VIII, sez. 11, Costituzione della Florida (1885), confermato dall'art. VIII, sez. 6 della Costituzione del 1968.

[300] Art. 1, sez. 1.01 della *Miami-Dade County Home Charter*: «*The Board of County Commissioners shall be the legislative and the governing body of the county. The County shall have the power to carry on a central metropolitan government. The Board's powers shall include but shall not be restricted to the powers to: [..] 2. Provide and operate air, water, rail, and bus terminals, port facilities, and public transportation systems*».

[301] Art. 1, sez. 1.02, I: «*Each ordinance or resolution adopted by the Board of County*

4.5. *Segue: il particolare caso del compact fra New York e New Jersey e la supervisione federale*

Una notazione va riferita al singolare caso della *Port Authority of New York and New Jersey*, che è sostanzialmente un Dipartimento esecutivo *interstatale*, poiché è nato da un accordo fra gli stati di New York e del New Jersey, approvato dal Congresso in base alla *compact clause* della Costituzione federale (art. I, sez. 10, cl. 3), risalente al 1921[302]. Si tratta del primo caso di *interstate compact* che ha costituito un corpo amministrativo comune a due Stati, suscitando così attenzione da parte della dottrina[303]. La sua rilevanza si apprezza anche con riguardo alla prospettiva della nostra ricerca, poiché bisogna pur sempre ricordare che, secondo la Corte Suprema, vanno ratificati da parte del Congresso quegli accordi «*directed to the formation of any combination tending to the increase of political power in the States, which may encroach upon or interfere with the just supremacy of the United States*»[304]. Ciò avviene, come è stato spiegato, quando: a) l'accordo fra Stati è suscettibile di alterare l'equilibrio di poteri fra gli Stati e la Federazione; b) crea una coalizione di Stati che riduce il potere federale o altera il peso degli Stati all'interno dell'organizzazione federale; c) l'accordo impinge in un ambito in cui sussiste l'autorità del Congresso[305].

Nel caso specifico, è possibile ricondurre l'accordo alla terza ipotesi. L'Autorità portuale venne costituita per gestire il flusso di trasporti lungo il fiume Hudson, che sfocia nell'Oceano Atlantico in corrispondenza delle città di New York e di Newark (nel New Jersey), creando un sistema di baie ed estuari. Come venne scritto a pochi anni di distanza, il *compact* si imponeva per gestire uno spazio geografico unico, suddiviso fra i due Stati, fra i diversi enti locali all'interno di essi e pur sempre sotto la regolazione federale del commercio interstatale e internazionale: «*What in fact was one, in law was many*»[306].

Commissioners transferring the ownership or governing authority of the Miami International Airport, PortMiami or the Miami-Dade Expressway Authority shall only become effective upon approval by a majority vote of the qualified electors of Miami-Dade County at the next available general election».

[302] L'atto di ratifica del Congresso risale al 23 agosto 1921.

[303] J.F. Zimmerman, *Interstate cooperation. Compacts and Administrative Agreements,* Praeger, Westoport (Connecticut), 2002, p. 42

[304] *Virginia v. Tennessee*, 148 U.S. 503, 519 (1893).

[305] M. L. Buenger, J.B. Litwak, R. L. Masters, M. H. McCabe, *The Evolving Law and Use of Interstate Compacts*, American Bar Association, Chicago, 2016, p. 69

[306] F. Frankfurter, J. M. Landis, *The Compact Clause of the Constitution. A Study in*

Dunque, era sicuramente idonea ad "interferire" con la *Interstate Commerce clause* e il corrispondente potere del Congresso federale, fermo restando che il governo dei traffici marittimi resta un interesse fondamentale e strategico dell'Unione americana, che di per sé copre quell'idea di *supremazia della Federazione*, citata dalla Corte Suprema.

Dal punto di vista amministrativo, abbiamo parlato di un Dipartimento esecutivo interstatale, proprio perché l'Autorità è soggetta, pro-quota, alle immediate direttive dei Governatori dello Stato. I dodici commissari che siedono nel suo consiglio sono nominati in numero uguale dai Governatori e da questi possono essere revocati. Cosa assai rilevante, il *compact* prevede il potere di veto di ciascun Governatore sulle azioni dei "suoi" commissari[307], sicché le decisioni devono essere sostanzialmente condivise fra gli Esecutivi dei due Stati. Il potere risulta essere stato esercitato dal Governatore del New Jersey nel 1975, dopodiché la semplice minaccia di ricorso al veto è bastata ad indirizzare le scelte del *board* in modo da accogliere le pressioni politiche[308].

Questa strettissima dipendenza dagli Esecutivi non esclude comunque che i principali ufficiali delle Assemblee legislative dei due Stati (rappresentanti tanto delle maggioranze che delle minoranze parlamentari) godano di poteri di controllo e di informazione rispetto alle attività del Porto di New York[309], ferma restando l'obbligazione di inviare annualmente alle locali Legislature un *report* delle attività[310]. Il che ovviamente

Interstate Adjustments, in *Yale Law Journal*, n. 7/1925, p. 697.

[307] Art. XVI, *Chapter 154 of the laws of 1921 of New York*: « […] *Each state reserves the right to provide by law for the exercise of a veto power by the governor thereof over any action of any commissioner appointed therefrom*» (il codice delle leggi di New York ha integrato l'accordo fra i due Stati. Le citazioni che seguono sono state tratte dalla stessa fonte legislativa newyorchese).

[308] J.F. ZIMMERMAN, *Interstate cooperation,* cit., p. 44.

[309] Art. VII-A: «*The port authority shall file with the temporary president and minority leader of the senate and the speaker and minority leader of the assembly, the chairman of the assembly ways and means committee and the chairman of the senate finance committee of the state of New York and the president, minority leader and secretary of the senate and the speaker, minority leader and clerk of the general assembly of the state of New Jersey a copy of the minutes of any action taken at any public meeting of the port authority. Such filing shall be made on the same day such minutes are transmitted to the governor of each state for review; and notice of such filing shall be provided to the governor of each state at the same time. Failure to effectuate any such filing shall not impair the ability of the authority to act pursuant to a resolution of its board. Such filing shall not apply to any minutes required to be filed pursuant to section twenty of chapter six hundred fifty-one of the laws of nineteen hundred seventy-eight*».

[310] Art. VII: «*The port authority shall have such additional powers and duties as may*

non può stupire: si pensi che il bilancio provisionale dell'Autorità (cui nel tempo si è delegata anche la gestione di altri snodi infrastrutturali) si aggira, per il 2025, ad una cifra superiore ai nove miliardi di dollari.

La rilevanza economica del porto di New York è stata alla base di due moti consequenziali.

Il primo ha riguardato l'interesse del Congresso federale nella gestione del porto. Alla fine degli anni '50, in vista di un piano di ampliamento dello scalo, addirittura oltre i confini territoriali "tradizionali", il *Judiciary Committee* della *House of Representatives*, su spinta dei rappresentati del New Jersey, decise di organizzare un'inchiesta parlamentare informativa sul punto. Il comitato congressuale richiese al Direttore esecutivo dell'Autorità, Austin Tobin, la presentazione di alcuni documenti strategici, ma questi si rifiutò di sottometterne una parte, considerata riservata, su diretta istruzione del *board*, a sua volta indirizzato dai Governatori dei due Stati[311]. Tobin fu quindi accusato di *contempt of Congress*[312] e sottoposto ad inchiesta penale, che sfociò in una decisione della giurisdizione federale, senza però arrivare alla Corte Suprema. Il punto rilevante era capire se il Congresso potesse investigare sull'Autorità portuale di New York. In effetti, posto che la materia del governo portuale resta in capo agli Stati, il *compact* fra i due Stati sull'estuario dell'Hudson aveva richiesto il beneplacito congressuale, sicché il Congresso poteva dirsi legittimato a condurre un'attività ispettiva nei confronti di un'amministrazione in vista dell'esercizio di suoi poteri legislativi anche di modifica del *compact* stesso.

La sentenza, "purtroppo" rimasta senza il crisma della giurisdizione suprema, mostra però diversi aspetti di interesse per il nostro tema.

In primo luogo, la Corte distrettuale che ebbe a decidere il caso[313],

hereafter be delegated to or imposed upon it from time to time by the action of the legislature of either state concurred in by the legislature of the other. Unless and until otherwise provided, it shall make an annual report to the legislature of both states, setting forth in detail the operations and transactions conducted by it pursuant to this agreement and any legislation thereunder. The port authority shall not pledge the credit of either state except by and with the authority of the legislature thereof».

[311] *Congress and the Port of New York Authority: Federal Supervision of Interstate Compacts*, in *Yale Law Journal*, n. 5/1961, p. 812 ss. (nota anonima).

[312] Il potere di condannare per "*contempt of Congress*" (disprezzo del Congresso) è stato tradizionalmente considerato un *implied power* del Legislativo federale, plasmato sul parallelo potere del Parlamento di Westminster. Sul tema v. A. ZUCKERMAN, *The Court of Congressional Contempt*, in *Journal of Law and Politics*, vol. 25, 2009, p. 41 ss.

[313] *United States v. Tobin*, 195 F. Supp. 588 (District Court of the District of Columbia, 1961).

sottolineò – citando i lavori preparatori del Congresso rispetto all'approvazione del *compact* – che il Porto di New York costituiva un «*national asset*», rispetto al quale esistevano interessi federali sostanziali, come il controllo del commercio internazionale e la difesa[314].

Ancora, la difesa di Tobin sottolineava che l'incursione federale nella gestione del Porto di New York avrebbe causato la violazione della *No Preference for Ports clause*, dato che si sarebbe generata una legislazione *ad portum*, in violazione della *ratio* costituzionale. L'argomento venne rigettato sulla base della lettura restrittiva della clausola, di cui si è detto più sopra.

Infine, venne sollevata un'ulteriore obiezione di stampo costituzionale riguardante l'*executive privilege* che avrebbe escluso dall'ostensibilità al Congresso, in nome della separazione dei poteri, taluni documenti amministrativi. All'epoca, la Corte distrettuale ritenne che l'esistenza dell'*executive privilege* non fosse provata ed effettivamente ciò sarebbe stato affermato più chiaramente in anni successivi dalla Corte Suprema[315]. Comunque, il giudice sottolineò come la *Port Authority* di New York fosse un ibrido poiché «*its very existence depended upon joint action by the States and Congress, and aspects of its continued operation remain subject to the legislative power of both*», sicché né la separazione dei poteri orizzontale, né quella verticale del federalismo potevano dirsi sufficienti ad escludere l'indagine congressuale. Alla fine, Tobin venne condannato ad una multa di cento dollari e ad un mese di prigione, ma la sentenza venne sospesa perché lo stesso si era detto disposto a mostrare i documenti richiesti, una volta verificata la costituzionalità della richiesta.

Ci troviamo probabilmente di fronte ad uno dei primi esempi di quel modello federalista definito, con metafora pasticciera, *marble-cake federalism*[316], un sistema, cioè, dove si mischiano le competenze e, soprattutto, le attività dei poteri federali e statali in maniera da rendere difficile tracciare confini specifici fra i livelli di governo. Non è superfluo notare che la stessa Corte Suprema ha sottolineato, proprio in riferimento alla nostra autorità portuale in un caso che ci occuperà *infra*, che «*Compact*

[314] Per dare l'idea dell'importanza che già all'epoca evidentemente assumeva l'Autorità portuale di New York, nel 1958 era stato definito «*the most efficiently run public works agency in the world*» (The Editors of Fortune, *The Exploding Metropolis*, Doubleday, New York, 1958, p. 82, citato in *Congress and the Port of New York Authority,* cit., p. 812.

[315] Il famoso caso che trattò del privilegio esecutivo fu *United States v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974), connesso al noto scandalo Watergate. Nella decisione la Corte affermò l'esistenza di tale privilegio, ma temperandolo con le esigenze della giustizia.

[316] L'espressione è attribuita a M. Grodzins, *The Federal System*, in Aa.Vv., *Goals for American,* Prentice Hall, Englewood Cliffs (New Jersey), 1960, p. 265 ss.

Clause entities owe their existence to state and federal sovereigns acting cooperatively»[317]. Ma del resto, come è emerso sin dal principio, attorno ai porti si sovrappongono macro-interessi propri della sovranità con necessità di accomodamento alla realtà locale[318], che rendono una visione rigida (*layer cake federalism*) praticamente impossibile nel quadro costituzionale statunitense, dove – è bene ricordarlo – i porti non sono mai stati attratti nel livello federale.

In secondo luogo, la grande ricchezza del porto di New York ha anche generato non pochi problemi per il rispetto della legalità, dovendo le autorità dei due Stati interessati fare fronte a notevoli spinte corruttive e all'uso criminale delle strutture portuali. È proprio per questa ragione che nel 1953 costituirono, con un nuovo *compact* approvato dal Congresso lo stesso anno, la *Waterfront Commission of New York Harbor*, agenzia governativa interstatale dotata di poteri di investigazione e di polizia.

Nel 2018 il New Jersey ha con legge deciso di mettere fine alla *Waterfront Commission*, assegnando le relative competenze alla polizia dello Stato, per la parte territoriale di riferimento. Nel 2023 la Corte Suprema si è pronunciata, su richiesta dello Stato di New York, sulla possibilità che lo Stato controparte si ritirasse dall'accordo, mettendo fine unilateralmente alla *Waterfront Commission,* senza che nello stesso accordo fosse espressamente regolata la questione del recesso[319]. La sentenza, resa dalla Corte all'unanimità, riconosce il diritto potestativo del New Jersey ad abbandonare il *compact*[320]. Nel silenzio del *compact*, la Corte, dopo aver in un primo momento bloccato il *discessus* del New Jersey in attesa della pronuncia nel merito, sancisce infine che vadano applicati i comuni principi di interpretazione del diritto contrattuale e che dunque non esistano vincoli che limitino l'abbandono contrattuale da parte dello Stato[321]. Dopo la separazione, lo Stato di New York ha mantenuto la *Waterfront Commission* come semplice agenzia statale.

[317] *Hess v. Port Authority Trans-Hudson Corporation*, 513 U.S. 30 (1994).

[318] Ancora, come scrissero F. Frankfurter, J. M. Landis, *The Compact Clause of the Constitution*, cit., p. 697: «*New York and New Jersey have a special interest in the Port of New York. But the greatest harbor in the United States is of vital commercial importance to the whole country*».

[319] Ciò diversamente da quanto accaduto dal *compact* portuale del 1921, che all'art. XXI consentiva il recesso unilaterale entro due anni dalla creazione dell'autorità.

[320] *New York v New Jersey*, 598 U. S. 218 (2023).

[321] *Ivi*: «*That default contract-law rule – that contracts calling for ongoing and indefinite performance may be terminated by either party – supports New Jersey's position in this case. […] The default contract-law rule therefore "speaks in the silence of the Compact" and indicates that either State may unilaterally withdraw*».

5. *Vicine al cuore del potere:* Port Authorities *e* sovereign immunity

C'è una particolare questione che ha visto le giurisdizioni statunitensi, federali e non, confrontarsi con la natura intrinseca delle autorità portuali. Si tratta della possibilità di applicare alle stesse autorità l'immunità sovrana garantita ai "bracci esecutivi" dello Stato e garantita dall'Undicesimo emendamento della Costituzione federale[322].

Il principio afferma anzitutto che non si può convenire in giudizio uno degli Stati dinanzi alle giurisdizioni federali[323]. Corollario giurisprudenziale del principio è stato il riconoscimento dell'immunità degli Stati dalla chiamata in giudizio[324], tanto nelle aule federali che in quelle statali[325], trattandosi, nell'ambito della «*dual sovereignty*» del sistema federale[326], di un resi-

[322] «*The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State*».

[323] L'XI emendamento venne approvato nel 1795, in reazione ad una decisione della Corte Suprema, *Chisholm v. Georgia*, 2 U.S. (2 Dall.) 419 (1793), che aveva riconosciuto ad un cittadino della Carolina del Sud di convenire in giudizio lo stato della Georgia. L'emendamento fu ratificato con «*vehement speed*», come scrisse il giudice Frankfurter nella sua *dissenting opinion* in *Larson v. Domestic & Foreign Commerce Corp.*, 337 U.S. 682 (1949).

[324] Va da sé che si fa riferimento ad una chiamata in giudizio di natura anzitutto "civilistica", diversa dalle azioni pubblicistiche di *judicial review* degli atti del potere. Il principale ambito di applicazione è il *tort law*, poi declinato in vari ambiti specialistici.

[325] Con riguardo all'immunità anche nei confronti degli altri Stati v. *Franchise Tax Board of California v. Hyatt* 587 U.S. 230 (2019), che ha ribaltato il precedente di *Nevada v. Hall*, 440 U.S. 410 (1979).

[326] *Gregory v. Ashcroft*, 501 U.S. 452 (1991). Si tratta di una sentenza capitale nell'interpretazione del principio federale negli Stati Uniti, la quale sancì che il ricorso alla *Supremacy Clause* da parte del Congresso potesse farsi solo con una chiara ed inequivocabile intenzione. In essa si leggono passaggi di ampia visione sul significato profondo del federalismo, per come concepito dai Fondatori: «*As every schoolchild learns, our Constitution establishes a system of dual sovereignty between the States and the Federal Government. This Court also has recognized this fundamental principle* [...] *This federalist structure of joint sovereigns preserves to the people numerous advantages. It assures a decentralized government that will be more sensitive to the diverse needs of a heterogenous society; it increases opportunity for citizen involvement in democratic processes; it allows for more innovation and experimentation in government; and it makes government more responsive by putting the States in competition for a mobile citizenry […] Just as the separation and independence of the coordinate Branches of the Federal Government serves to prevent the accumulation of excessive power in any one Branch, a healthy balance of power between the States and the Federal Government will reduce the risk of tyranny and abuse from either front*». Per un'efficace ricostruzione dei problemi connessi alla ripartizione della sovranità negli USA v. nella dottrina italiana M. Gorlani, *Articolazioni territoriali dello Stato*, cit., p. 179 ss.; A. Pin, *La sovranità in America*, CEDAM, Padova, 2012.

duo di sovranità non ceduto, salvo che gli Stati stessi limitino o restringano tale immunità in riferimento a particolari ambiti[327].

Ovviamente il principio ha conosciuto delle variazioni sul tema, in particolare per ricostruire l'esatto perimetro dell'immunità: ciò è avvenuto sia a causa di una frattura ideologica interna alla Corte Suprema[328], sia per la difficoltà di qualificare i molteplici enti pubblici esistenti nel diversificato panorama dell'ordinamento statunitense, come abbiamo visto nella ricognizione delle tipologie di autorità. Fra le varie problematiche che emergono dall'applicazione concreta dell'immunità statale dell'Undicesimo Emendamento, vi è quindi la necessità di definire quali entità possono rivendicarla. Diversamente da quanto affermato in relazione al Decimo Emendamento[329], la giurisprudenza della Corte Suprema ha anzitutto escluso che l'immunità potesse valere per gli enti territoriali minori (contee, città o municipi), quand'anche essi condividano una "fetta di potere" dello Stato[330]. La distinzione rilevante corre quindi fra le «*po-*

[327] La Corte Suprema ha, ad esempio, ritenuto che la *Bankruptcy Clause* (art. I, sez. 8, cl. 4) costituisce un'inequivoca eccezione all'immunità degli Stati, che essi stessi hanno accettato ratificando il testo costituzionale: cfr. *Central Virginia Community College v. Katz*, 546 U.S. (2006) dove si dice che «*[t]he history of the Bankruptcy Clause, the reasons it was inserted in the Constitution, and the legislation both proposed and enacted under its auspices immediately following ratification of the Constitution demonstrate that it was intended not just as a grant of legislative authority to Congress, but also to authorize limited subordination of state sovereign immunity in the bankruptcy arena*».

[328] In particolare, negli anni Novanta e Duemila, si registrano una serie di casi, concernenti l'applicazione dell'Emendamento in questione, in cui la Corte appare divisa secondo la faglia partitica: i giudici conservatori sono inclini ad ampliare, a beneficio degli Stati, i confini dell'immunità, mentre i giudici progressisti appaiono favorevoli ad una restrizione: cfr. *Port Authority v. Feeney*, 495 U.S. 299 (1990); *Hess v. Port Authority Trans-Hudson Corporation*, 513 U.S. 30 (1994); *Seminole Tribe of Florida v. Florida*, 517 U.S. 44 (1996); *Alden v. Maine*, 527 U.S. 706 (1999); *Federal Maritime Commission v. South Carolina State Ports Authority*, 535 U. S. 743, 765 (2002). Di questi, l'unico caso in cui l'ala liberale della Corte prevalse fu *Hess v. Port Authority Trans-Hudson Corporation,* poiché i giudici Kennedy e Stevens, di nomina repubblicana, si schierarono con i quattro giudici democratici, negando l'immunità dell'Autorità portuale di New York. Nel corpo del testo daremo meglio conto di questa decisione.

[329] Gli enti locali non possono essere obbligati ad implementare programmi federali: fa loro scudo il X emendamento: «*The Federal Government may neither issue directives requiring the States to address particular problems, nor command the States' officers, or those of their political subdivisions, to administer or enforce a federal regulatory program. It matters not whether policymaking is involved, and no case-bycase weighing of the burdens or benefits is necessary; such commands are fundamentally incompatible with our constitutional system of dual sovereignty*» (*Printz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997)).

[330] L'espressione è «*slice of state power*»: cfr. *Lake County Estates v. Tahoe Reg. Plan-*

litical subdivision» e le «*arms of the State*», distinzione che è possibile far risalire sino ad una decisione del 1890[331].

Per quanto riguarda la massima giurisprudenza federale, ci sono tre importanti decisioni che riguardano le autorità portuali, di cui ben due dedicate a quella di New York. Prima di queste è però da segnalare un caso del 1985, deciso dalla Corte di Appello per il quinto circuito, in cui veniva in rilievo l'immunità sovrana reclamata dalla *Greater Baton Rouge Port Commission*[332]. Tale immunità venne negata, richiamando pure un precedente degli stessi giudici riguardante il Porto di New Orleans, con la sottolineatura che la diversa configurazione legale delle due autorità (v. *supra*) non era sufficiente a giustificare il riconoscimento dell'immunità per Baton Rouge, negata a New Orleans[333]. Tale postura, peraltro, aveva appigli anche nell'interpretazione fornita dalla locale Corte Suprema[334].

ning Agency, 440 U.S. 391 (1979); *Northern Insurance v. Chatham County*, 547 U.S. 189 (2006). Da notare che quest'ultima fu una decisione resa all'unanimità, sicché sul punto la giurisprudenza pare essere consolidata.

[331] *Lincoln County v. Luning*, 133 U.S. 529 (1890): «*while the county is territorially a part of the state, yet politically it is also a corporation created by, and with such powers as are given to it by, the state. In this respect it is a part of the state only in that remote sense in which any city, town, or other municipal corporation may be said to be a part of the state*». Anche se non era ancora usata l'espressione, il senso era quello della "*arm of the State doctrine*": cfr. A. J. Harwood, *A Narrow Eleventh Amendment Immunity for Political Subdivisions: Reconciling the Arm of the State Doctrine With Federalism Principles*, in *Fordham Law Review*, n. 1/1986, vol. 55, p. 101 ss.

[332] *Jacintoport Corporation v. Greater Baton Rouge Port Commission* 762 F.2d 435, 439–40 (5th Cir. 1985).

[333] *Ivi*: «*The Baton Rouge Port Commission and the New Orleans Port Commission were created under different statutory provisions, but the following similarities emerge: (1) Both Commissions are selected from names submitted to the governor by local authorities. (2) Both Commissions have the independent authority to make decisions regarding compensation as well as the power to contract for legal, financial, and engineering services. (3) The general rights and powers of the Commissions are analogous. Both Commissions are vested with the authority to expropriate. (5) Both Commissions have similar authority to borrow money and issue bonds. The defendants point out that the Baton Rouge Commissioners are appointed by the governor and serve at the governor's pleasure, unlike the Commissioners of the New Orleans Port Commission. It is true that this structure ties the Baton Rouge Commission more closely to the state. The defendants also point out that the Baton Rouge Commission must take its actions for "the best interest of the state", while the New Orleans Port Commission has no such mandate. [...] With respect to statutory similarities and differences, we do not consider these differences to be of sufficient importance to warrant the conclusion that the statutory framework of the New Orleans and Baton Rouge Commissions are more different than alike*».

[334] *Board of Commissioners. of Port of New Orleans v. Splendour S. & E. Co*, 273

Venendo alle sentenze della Corte Suprema, la prima, *Port Authority v. Feeney*[335], risale al 1990 e riguarda l'autorità bi-statale del porto di New York. La questione riguardava la possibilità che dei dipendenti dell'Autorità, infortunatisi sul lavoro, potessero perseguirla in giudizio. La Corte giunge unanimemente ad una risposta positiva, ma si divide sulla motivazione di questa: da un lato, i giudici conservatori ritengono che esista una rinuncia all'immunità (*waiver*) dell'Undicesimo emendamento e contenuta nella legge istitutiva dell'Autorità; i giudici *liberal* si schierano invece per negare in radice l'esistenza dell'immunità a vantaggio dell'ente, che nasce con l'approvazione federale[336].

Nel 1994, nel caso *Hess*[337], la divisione si riproduce, questa volta a vantaggio della seconda fazione che nel frattempo aveva visto l'ingresso di Ruth Bader Ginsburg e di Stephen Breyer, cui si aggregano gli *swing votes* dei giudici di nomina repubblicana Kennedy e Souter[338]. I fatti a fondamento di *Hess* erano simili al precedente di *Feeney* (si trattava sempre di incidenti sul lavoro che riguardavano la linea ferroviaria gestita dall'Autorità), ciò che distingueva i due casi era la circostanza che le corti inferiori avevano applicato, a fronte delle normative federali invocate dai ricorrenti, l'immunità dell'Undicesimo emendamento, valorizzando la *arm of the State doctrine*. La maggioranza confuta questo approccio con due macro-argomenti: il primo è che il Congresso ha consentito alla creazione dell'Autorità, il che la rende in parte anche federale. Dunque, nulla si oppone in sostanza a che le giurisdizioni unitarie si occupino di ciò che, per un terzo genetico, è federale. Il secondo ordine di argomentazioni attiene alla posizione dell'Autorità rispetto ai due Stati, poiché – data la natura bilaterale – è impossibile rinvenire quell'inestricabile legame con il potere esecutivo che caratterizza la dottrina dell'immunità, pur riconoscendo l'enorme influenza che gli organi statali esercitano su di essa. La Corte sottolinea peraltro con forza l'indipendenza finanziaria dell'Au-

So. 2D 19 (La. 1973), che escludeva l'immunità del Porto di New Orleans in caso di *tort claims*.

[335] *Port Authority Trans-Hudson Corp. v. Feeney*, 495 U.S. 299, (1990).

[336] I giudici di maggioranza sono: O' Connor (autrice dell'opinione), Rehnquist, White, Scalia e Kennedy. La *concurring in the judgment* è invece redatta da Brennan, con l'adesione di Marshall, Blackmun e Stevens.

[337] *Hess v. Port Authority Trans-Hudson Corporation*, 513 U.S. 30 (1994).

[338] La maggioranza è composta da: Bader Ginsburg (autrice dell'opinione di maggioranza), Stevens, Kennedy, Souter, Breyer. La minoranza è composta da O' Connor (autrice della *dissenting*) Rehnquist, Scalia, Thomas. Anche Souter e Thomas non facevano parte del collegio che decise *Feeney*, essendo stati nominati rispettivamente nel 1990 e nel 1991.

torità, che rende gli erari di ambedue gli Stati praticamente insensibili alle vicende giudiziarie della stessa, dando una particolare connotazione "finanziaria" all'immunità dell'Undicesimo emendamento[339].

La *dissenting opinion* contesta, anzitutto, che il *compact* privi in automatico gli Stati dell'immunità sovrana. In secondo luogo, si afferma che il criterio della vulnerabilità finanziaria dello Stato, risulta enunciato *ex novo* e non è, di fatto, rispettoso della sovranità duale che caratterizza l'ordinamento federale americano.

Nel 2002 l'anima filo-statalista trova nuovo spazio per emergere e riparametrare, in senso ampliativo, l'immunità. Ciò avviene in un caso assai peculiare che vede contrapposta l'Autorità portuale costituita dalla Carolina del Sud e la *Federal Maritime Commission*[340]. L'immunità, dunque, era rivendicata nei confronti di un'autorità indipendente, rispetto ai *quasi judicial powers* di cui essa era (e tuttora è) investita in base allo *Shipping Act* nel trattare reclami di privati in caso di discriminazione[341]. Il caso in questione nasceva dal fatto che l'autorità portuale statale aveva deciso di accordare preferenza per l'attracco e l'ancoraggio nel porto di Charleston a navi passeggeri che non offrissero possibilità di giochi d'azzardo a bordo. La compagnia asseritamente discriminata si era rivolta alla *Federal Maritime Commission* perché iniziasse un procedimento contro l'agenzia della Carolina del Sud.

Ebbene, nell'opinione redatta da Clarence Thomas, viene anzitutto riaffermato il principio della sovranità duale[342], riconoscendo che essa deve avere applicazione anche al di fuori dei procedimenti propriamente giurisdizionali intentati contro uno Stato a livello federale[343].

Cosa particolarmente interessante da notare è che la sentenza si rivela

[339] La ricerca dell'immunità nella protezione del Tesoro statale sarà smentito nella successiva decisione del 2002 sull'autorità portuale della Carolina del Sud (v. nota successiva).

[340] *Federal Maritime Commission v. South Carolina State Ports Authority*, 535 U. S. 743 (2002).

[341] La norma sostanziale era all'epoca contenuta nel Capitolo 36 dell'Appendice al Titolo 46 U.S.C.; §1709 (4): «*No marine terminal operator may give any undue or unreasonable preference or advantage or impose any undue or unreasonable prejudice or disadvantage with respect to any person*». Oggi la stessa norma è contenuta al 46 U.S. Code § 41106.

[342] «*Dual sovereignty is a defining feature of our Nation's constitutional blueprint*».

[343] «*Given both this interest in protecting States' dignity and the strong similarities between FMC proceedings and civil litigation, we hold that state sovereign immunity bars the FMC from adjudicating complaints filed by a private party against a nonconsenting State. Simply put, if the Framers thought it an impermissible affront to a State's dignity to be required to answer the complaints of private parties in federal courts, we cannot imagine*

una specie di "decisione-manifesto": è la stessa opinione di minoranza a sottolineare che, dal punto di vista pratico, poco o nulla cambia per la FMC, posto che «*the Federal Government undoubtedly possesses an important interest in regulating maritime commerce*» e quindi «*retains ample means of ensuring that state-run ports comply with the Shipping Act and other valid federal rules governing ocean-borne commerce*». Insomma, il tema è che la sovranità marittima della Federazione consente ai suoi organi amministrativi di agire direttamente contro gli Stati e i rispettivi enti portuali: tuttavia, la competenza federale in una determinata materia non elide l'immunità dell'XI emendamento, che si applica alle azioni intraprese da privati contro gli Stati.

Sebbene non sia possibile qui ricostruire esattamente l'evoluzione delle singole giurisprudenze statali, occorre sottolineare che ciascuna Legislatura, anche in base alle materie, resta libera di ridurre l'immunità sovrana rispetto alle azioni in giudizio dei privati e la giurisprudenza federale sull'XI emendamento non appare decisiva. In effetti, se in alcuni Stati l'affermazione dell'immunità degli enti portuali è risalente e pacifica[344] ed in altri è invece pacificamente esclusa o ridimensionata[345], vi sono Stati che paiono "indecisi": particolarmente significativa è l'oscillazione giurisprudenziale registratasi nella Corte Suprema della Georgia che, tuttavia, è ritornata in anni recenti (2018), a riaffermare la *arm of the State doctrine* per l'autorità portuale[346], con un nuovo *overruling* di un precedente del 2004 che, a sua volta, aveva virato orientamento e disconosciuto l'immunità alla medesima autorità[347].

6. *Il coordinamento federale dei porti attraverso le Amministrazioni sorte sulla base della* Commerce clause

Il caso *FMC v. South Carolina Port Authority* ci proietta verso l'ultimo rilevante ambito di indagine relativo all'ordinamento statunitense. Per sintetizzare quanto sino a qui emerso, si può dire che le prerogative pubbliche in materia portuale si suddividono fra il piano della regolazione

that they would have found it acceptable to compel a State to do exactly the same thing before the administrative tribunal of an agency, such as the FMC».

[344] V. ad esempio *State Docks Commission v. Barnes Alabama*, 225 Ala. 403,143 So. 581 (1932).

[345] Cfr. il già mentovato caso della Louisiana: *Board of Commissioners. of Port of New Orleans v. Splendour S. & E. Co*, 273 So. 2D 19 (La. 1973).

[346] *Georgia Port Authority v. Lawyer*, 304 Ga. 667 (Ga. 2018).

[347] *Hines v. Georgia Ports Authority*, 278 Ga. 631 (2004), che ribalta il più antico orientamento favorevole all'*immunity* espresso da *Miller v. Georgia Ports Authority* 266 Ga. 586 (Ga. 1996).

della navigazione (di competenza federale) e l'organizzazione delle entità portuali, di spettanza degli Stati, proprietari ed amministratori dei porti.

L'*important interest* del Governo federale rispetto ai porti e gli *ample means* di cui dispone – citando la mentovata decisione della Corte Suprema – vanno ora scandagliati attraverso la lente delle amministrazioni federali che "interferiscono" con la materia portuale. In concreto, possiamo già affermare che le molteplici attività federali al servizio della portualità rendono assai rilevante l'attività di coordinamento che la Federazione compie sugli scali commerciali, principalmente attraverso una "spinta gentile" che si genera attraverso l'erogazione di risorse economiche[348] o la diretta attività di implementazione delle aree portuali.

Seguendo una linea di evoluzione storica, bisogna anzitutto menzionare l'intensa attività di natura ingegneristica compiuta dall'Unione per garantire la navigazione fluviale all'interno del suo territorio, e dunque collegare le rotte oceaniche con il mercato interno, nonché il consolidamento e l'ampliamento dei porti. Tale attività venne inaugurata dal Congresso con il primo *Rivers and Harbors Act* del 1824, con il quale venivano stanziati 75 mila dollari per rendere completamente navigabili i fiumi Ohio e Mississipi. Come già ricordato, tale atto si fondava sulle affermazioni della Corte Suprema in *Gibbons v. Ogden*, tramite le quali l'intera materia della navigazione marittima e fluviale era stata riportata nell'alveo della *Commerce clause* e quindi della potestà federale. Nel corso della storia, molteplici atti con lo stesso nome vennero adottati *ad hoc* dal Congresso per intervenire in specifici luoghi a beneficio della navigazione e del commercio via acqua. L'implementazione di questi atti venne affidata al *United States Army Corps of Engineers*[349]. In particolare, fu il *Rivers and Harbors Appropriation Act* del 1899[350] a conferire le competenze a questa speciale divisione dell'esercito, introducendo anche seminali disposizioni relative alla tutela ambientale delle acque e subordinando la costruzione di qualunque struttura capace di incidere sulla navigabilità dei flutti all'autorizzazione del corpo degli ingegneri militari[351].

[348] Tramite l'uso di "condizionalità finanziarie", su cui v. A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 41 ss. (sugli Stati Uniti). Su questa regolamentazione "senza norme" in ambito statunitense v. anche C. Bologna, *Stato federale e* «national interest», cit., p. 287 ss.

[349] Al vertice vi è il *Chief of Engineers*, sottoposto all'autorità del Segretario per la Difesa e nominato dal Presidente federale con l'*advice and consent* del Senato (cfr. 10 U.S. Code sec. 7036)

[350] L'Atto è codificato nel Titolo 33 dell'*US Code.*

[351] 33 U.S. Code, sec. 401. In particolare, la disposizione dà una definizione norma tiva di acque navigabili in negativo. Infatti, le prescritte autorizzazioni non sono richieste

In secondo luogo, bisogna ricordare la piena competenza federale in materia di difesa e di sicurezza, marittima e navale, che già la Costituzione consacra. Braccio operativo del mandato costituzionale è rappresentato dalla *U.S. Coast Guard,* che opera sotto la direzione del Dipartimento per la sicurezza interna (*Homeland Security*) ed è regolata dal Titolo XIV dello *U.S. Code*. Il successivo titolo 46 attribuisce al corpo di guardia costiera il compito di garantire la sicurezza nei porti[352].

Il terzo ambito di intervento federale è quello strategico-regolatorio[353].

La prima agenzia indipendente ad occuparsene, la *United States Maritime Commission*, venne creata nel 1936 dal *Merchant Marine Act*, il cui scopo era «*to further the development and maintenance of an adequate and well-balanced American merchant marine, to promote the commerce of the United States, to aid in the national defense*». Essa sostituiva lo *US Shipping Board*, creato in emergenza durante la prima guerra mondiale nel 1916 con l'obiettivo specifico di costruire navi per il conflitto. La nuova agenzia aveva lo scopo di rinnovare la flotta commerciale della marina mercantile statunitense tramite sussidi federali, nonché di presiedere alla formazione dei marinai e alla regolazione del commercio oceanico.

La *U.S. Maritime Commission* venne abolita nel 1950, con uno spacchettamento delle sue funzioni: le funzioni regolatorie vennero attribuite alla tuttora esistente *Federal Maritime Commission* (FMC); l'attività di natura promozionale e strategica fu invece portata sotto il controllo del Dipartimento dei Trasporti, con la creazione della *Maritime Administration* (MARAD).

Da un lato, quindi, la FMC opera come una *bipartisan authority*[354], avendo come stella polare lo *Shipping Act* del 1984 e le sue successive mo-

per le acque «*that are not subject to the ebb and flow of the tide and that are not used and are not susceptible to use in their natural condition or by reasonable improvement as a means to transport interstate or foreign commerce*». Si notino i richiami al trasporto interstatale e al commercio estero, utili a giustificare la "chiamata in sussidiarietà" della federazione.

[352] 46 U.S. Code sec. 70116 - *Port, harbor, and coastal facility security*.

[353] Per una ricostruzione storica delle legislazioni federali sul commercio marittimo e sulla correlativa evoluzione delle autorità nazionali create allo scopo v. R.A. Lidinsky, D.A. Colson, *The Federal Regulation of American Port Activities*, in *Maryland Journal of International Law*, n. 1/1981, p. 38 ss.

[354] 46 U.S. Code sec. 46101. La commissione è definita come «*an independent establishment of the United States Government*» (a), è composta da cinque commissari nominati dal Presidente con il consenso del Senato, di cui non più di tre appartenenti allo stesso partito (b.1).

dificazioni[355]. Dall'altro lato, la *Maritime Administration* è a tutti gli effetti parte del Governo federale, presieduta da un *Administrator* di nomina presidenziale e conferma senatoria[356]. La sua missione è «*to foster, promote, and develop the merchant maritime industry of the United States*»[357].

Sono in particolare tre le attività della MARAD che meritano attenzione in questa sede.

La prima è il *Port Infrastructure Development Program* che, come viene definito dall'amministrazione stessa, è un *discretionary grant program* che consiste nell'erogazione di finanziamenti, su base competitiva, da parte dell'amministrazione federale, rifinanziato annualmente da leggi del Congresso[358]. Struttura simile presenta il *Marine Highway Program*, che ha come obiettivo individuare e finanziare rotte commerciali via mare, alternative al trasporto su strada.

La seconda è il *Port Conveyance Program*. Si tratta di un'interessante attività di cessione temporanea di proprietà federali a Stati ed altri enti pubblici locali allo scopo di sviluppare ed ampliare i porti esistenti e le strutture annesse. Il programma si basa su una serie di atti che, a partire dal 1944, hanno autorizzato la cessione di proprietà federali, secondo un modello che si potrebbe definire – con terminologia italiana – di "federalismo demaniale", allo scopo di valorizzarle e di conferire loro nuove utilità[359].

In terzo luogo, la MARAD presiede il *National Port Readiness Network*, una rete di amministrazioni federali, con comitati istituiti localmente nei porti individuati (*Port Readiness Committee*) allo scopo di mantenere operativi i porti commerciali in caso di emergenze nazionali connesse alla difesa e di implementare il supporto al dispiegamento delle forze armate.

[355] Gli scopi sono enunciati dalla sec. 40101 del Titolo 46: «*(1) establish a nondiscriminatory regulatory process for the common carriage of goods by water in the foreign commerce of the United States with a minimum of government intervention and regulatory costs; (2) ensure an efficient, competitive, and economical transportation system in the ocean commerce of the United States; (3) encourage the development of an economically sound and efficient liner fleet of vessels of the United States capable of meeting national security needs and supporting commerce; and (4) promote the growth and development of United States exports through a competitive and efficient system for the carriage of goods by water in the foreign commerce of the United States, and by placing a greater reliance on the marketplace*».

[356] 49 U.S. Code sec. 109

[357] *Ibidem*.

[358] Nel momento in cui si scrive, l'ultima risulta essere il *Full-Year Continuing Appropriations and Extensions Act*, pubblicato il 15 marzo 2025.

[359] Gli atti interessati sono: il *Surplus Property Act* del 1944, il *Federal Property and Administrative Services Act* del 1949, il *National Defense Authorization Act* del 1994.

Va altresì segnalata, al di fuori della MARAD, ma pur sempre all'interno del Dipartimento dei Trasporti, l'esistenza del *Port performance freight statistics program*, condotto dal *Bureau of Transportation Statistics*[360]. Il programma, introdotto dal *Fixing America's Surface Transportation (FAST) Act* del 2015, si inserisce nello studio e nella promozione, da parte della Federazione, del trasporto intermodale per i maggiori porti della Federazione[361], con lo scopo di raccolta di ampie quantità di dati a fini di elaborazione strategica, utile per l'implementazione degli altri programmi federali.

L'armonizzazione di questi indirizzi e dei diversi dipartimenti dell'Esecutivo federale che sono chiamati a curarsene è garantita dallo *US Committee on the Marine Transportation System*, creato nel 2012. L'organismo ha carattere di comitato interministeriale allargato ad altre amministrazioni (anche indipendenti, come la FMC) ed è presieduto dal Segretario dei Trasporti[362].

Fra le amministrazioni coinvolte, vi è pure l'*Environmental Protection Agency,* altra fondamentale amministrazione federale gemmata dalla poliedrica *Commerce clause*, il cui ruolo vale la pena approfondire partitamente.

Ciò, però, non prima di aver notato come l'imponente dispiegamento di risorse e attività federali ci rimembri l'ormai innegabile desuetudine della *Port Preference Clause*, svuotata dall'interno per via di una lettura nazionale e globalizzata degli interessi commerciali che, nei fatti, rende gli Stati e le loro agenzie "esecutori" (ancorché su base volontaria) di programmi definiti a livello federale, perfetta rappresentazione di quel "*marble cake federalism*" nel quale le competenze statali si intrecciano con quelle federali, ma infine cedono di fronte al perseguimento di indirizzi politici di stampo nazionale.

[360] 49 U.S. Code sec. 6314.

[361] In base alla norma sopra richiamata, vengono analizzati i 25 più grandi porti in relazione alle capacità di cargo, distinte in tre parametri (tonnellaggio; unità equivalente a venti piedi – TEU , e rinfuse secche (*dry bulk*)).

[362] 46 U.S. Code sec. 50401. I compiti del comitato sono: 1) *assessing the adequacy of the marine transportation system (including ports, waterways, channels, and their intermodal connections)*; 2) *promoting the integration of the marine transportation system with other modes of transportation and other uses of the marine environment*; 3) *coordinating, improving the coordination of, and making recommendations with regard to Federal policies that impact the marine transportation system*.

7. *Segue: la protezione dell'ambiente come volto emergente della* Commerce clause

L'*Environmental Protection Agency* (EPA), diversamente dalle grandi agenzie del Governo americano, venne creata tramite un *Executive order* del Presidente Nixon nel 1970, in assenza di uno specifico *enabling act*. Questo avvenne perché all'agenzia venivano trasferite le competenze che già erano state assegnate al Governo federale, in particolare tramite il *Clean Air Act* del 1963 ed il *Clean Water Act* del 1972.

Si tratta di legislazioni che sono state ricondotte alla *Commerce clause*, poiché potenzialmente in grado di incidere sugli scambi economici interni ed esterni, sebbene vi siano tentativi di incastonare la tutela ambientale in un quadro più ampio di competenze federali, includendovi in particolare il *treaty-making power* e la *property clause* (Art. IV, sez. 3, cl. 2)[363].

La riconduzione della tutela ambientale (o di parte di essa) nella *Commerce clause* ha rappresentato un processo incrementale, aperto da *Gibbons v. Ogden*, in cui la regolazione del commercio si è estesa al suo trasporto e quindi alla regolazione delle vie di trasporto (*in primis*, come detto, acquatiche) e dunque agli elementi naturali che le costituiscono[364]. Non a caso, il *Clean Water Act* si applica alle acque definite *navigabili*[365].

Dunque, non può esservi sorpresa alcuna se, nell'ambito dei vasti mandati di cui è investita l'EPA[366], si incroci anche l'attività portuale.

[363] A. Moffa, *Constitutional Authority, Common Resources, and the Climate*, in *Utah Law Review*, n. 1/2022, p. 169 ss. V. altresì, anche in una prospettiva intersezionale fra le diverse competenze congressuali, J. Austin, B. Myers, *Anchoring the Clean Water Act. Congress's Constitutional Sources of Power To Protect the Nation's Waters*, Environmental Law Institute White Paper, Luglio 2007.

[364] Cfr. la ricostruzione di C.A. Klein, *The Environmental Commerce Clause*, in *Harvard Environmental Law Review*, n. 1/2003, p. 1 ss.

[365] 33 U.S.C. § 1251(a).

[366] Vi è una rilevante giurisprudenza della Corte Suprema – investita dagli Stati – che si è occupata dei confini del mandato e quindi dei poteri regolatori dell'agenzia. Occorre citare, in senso generalmente favorevole all'EPA, i casi *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007). In anni più recenti la tendenza della Corte Suprema è di ridimensionare la discrezionalità ed i poteri dell'agenzia. Si sono così avute le decisioni: *Michigan v. EPA*, 576 U.S. 743 (2015), *West Virginia v. EPA*, 597 U.S. 697 (2022), *Ohio v. EPA*, 603 U.S. 279 (2024). Questo processo è stato accompagnato anche da una revisione critica dei principi giurisprudenziali che presiedevano alla discrezionalità delle agenzie: in particolare, nel 2024 si è avuta la decisione *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369 (2024), che ha sovvertito il precedente di riferimento (*Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984)). Tale dottrina (c.d. *Chevron deference*) limitava il sindacato giurisdizionale sull'interpretazione che le stesse agenzie, in caso di ambi-

L'agenzia ha difatti lanciato da qualche anno la *EPA Ports Initiative* per guidare in senso eco-compatibile lo sviluppo portuale. L'attività ha preso le mosse dal *National Port Strategy Assessment* e dal *Ports Initiative Workgroup Report* del 2016, con l'intento di ridurre le emissioni di anidride carbonica provenienti dai porti e dai loro indotti. È quindi interessante notare che l'attività svolta dall'EPA in relazione al settore portuale si svolge sulla base del *Clean Air Act* e non ha connessione con la tutela delle acque.

Le modalità di intervento sono simili a quelle già individuate sopra. È stato attivato un programma di finanziamenti federali, sulla base dell'*Inflation Reduction Act* del 2022, chiamato *Clean Ports Program* e l'agenzia si fa promotrice di *best practices*.

Di particolare interesse risulta l'attività di ricognizione e promozione dei raccordi fra porti e comunità, che l'agenzia ha rapporto in un apposito *toolkit*, analizzando ed accompagnando alcuni progetti pilota. L'idea che muove questi progetti è di mettere in dialogo le comunità locali, le entità portuali, gli armatori e le compagnie di navigazione, nonché le organizzazioni non governative (ONG) che si occupano di tutela e giustizia ambientale. In controluce, si nota come quest'attività non serva solo a incrementare la qualità della vita delle comunità locali, ma tenti anche di prevenire forme di contenzioso legale, spesso e volentieri portato avanti da ONG[367].

guità legislative, attribuivano ai loro stessi poteri, sindacato che poteva estrinsecarsi solo in caso di manifesta irragionevolezza. È stato così riabilitato il test definito da *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134 (1944), che si basa viceversa sulla persuasività dell'interpretazione adottata dalle singole agenzie ed amplia la cognizione del potere giudiziario.

[367] Si v. il *Community Action Roadmap* del dicembre 2019 (disponibile all'indirizzo: https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockey=P100XCGZ.pdf), che si apre con la definizione di *environmental justice*

Conclusioni del capitolo: porti, sovranità condivisa e unità economica

L'itinerario nell'ordinamento statunitense ci consente di ritornare sulla tripartizione delle prerogative pubblicistiche in materia portuale e di verificarne la distribuzione all'interno di un contesto costituzionale federale. Come detto nell'introduzione, tali funzioni riguardano: la regolazione, la proprietà e l'amministrazione dei porti commerciali.

Si è evidenziato come la proprietà e la gestione/amministrazione dei porti appartengano, per scelta implicita della Costituzione americana, agli Stati e non pochi di questi hanno riconosciuto il rilievo pubblicistico degli scali, inserendo apposite previsioni nelle Costituzioni locali.

L'idea della proprietà pubblica dei porti e delle acque costiere è fortemente radicata nella tradizione statunitense ed è diffuso il consenso fra gli Stati circa la natura governamentale e quindi pubblicistica delle attività che riguardano i porti. Le forme adottate dagli Stati nel configurare le loro autorità portuali ne danno abbondante conferma.

Per quel che riguarda il piano della regolazione, esso offre uno spaccato interessante sull'organizzazione in concreto del federalismo americano. Se è vero, infatti, che le attività di trasporto e commercio marittimo ricadono – sempre per scelta ben consapevole e originaria dei Costituenti – sotto la potestà normativa federale, non è men vero che essa deve esplicarsi prendendo in considerazione l'autonomia degli Stati e dei loro enti.

Ciò significa, in concreto, che l'attività regolativa assume connotati in parte diverse dalla semplice edizione del diritto positivo, focalizzandosi – piuttosto – sulla "spinta gentile" nei confronti dei porti statali affinché si allineino agli indirizzi di politica industriale, commerciale e, oggi, anche ambientale che sono individuati dai poteri federali. L'elaborazione di linee strategiche, di pianificazioni dell'uso delle risorse, è l'aspetto "regolatorio" che assume maggiore interesse nell'analisi del rapporto tra Federazioni e Stati.

Questa dinamica, in realtà, investe anche le altre due prerogative. Se è pur vero che non muta il titolo proprietario e la facoltà gestoria statale, i finanziamenti che la Federazione convoglia sui singoli scali trasfigurano in parte il ruolo dei singoli Stati, pur sempre tenuti a rendere conto (*accountable*) verso i poteri federali di eventuali scelte compiute.

Ciò, in ultima analisi, appare coerente con gli intenti dei Costituenti nordamericani, il cui primo obiettivo era garantire un mercato unico

degli Stati ed affermare l'indipendenza economica, prima, e la potenza economica, poi, dell'Unione, spesso in rapporti competitivi con gli Stati europei. Tali obiettivi, tuttavia, sono stati perseguiti lasciando da parte alcune previsioni costituzionali, come la *Port Preference clause*, che sembravano sacrificare eccessivamente gli interessi nazionali ed unitari connessi all'economia federale, in nome di rivendicazioni locali provenienti dagli Stati in un dato momento storico.

Queste considerazioni, invero, ci consentono di ampliare lo sguardo sui principi che informano la Costituzione federale e le vari Costituzioni statali, provando a ridimensionare le letture eccessivamente *individualistiche* che le riguardano.

In effetti, se è indubbio che la proprietà privata fosse e sia al cuore della cultura costituzionale statunitense, l'analisi condotta ci dimostra quanto gli interessi pubblici, superindividuali, anche in ambito economico siano del tutto rilevanti nella sistematizzazione dell'ordinamento.

Quello che differisce dall'esperienza europea – e ciò emergerà anche a seguito del confronto con la Germania – è l'identificazione di questo interesse collettivo e la finalizzazione dei mezzi rispetto ad esso.

Negli Stati Uniti l'interesse che muove l'intervento delle autorità è la prosperità della Nazione, cioè la generazione della ricchezza e, quindi, l'arricchimento dei singoli: non vi è una tensione verso la redistribuzione, ma è pur sempre chiaro che l'incremento della situazione economica individuale è una ricaduta cercata dalle politiche pubbliche, ma è una ricaduta che non vale per tutti.

La *Port Preference Clause*, la clausola sui diritti di tonnellaggio, le varie previsioni costituzionali statali convergono in questa direzione: il timore è lo svantaggio nella competizione economica ed il protezionismo locale. La missione è la rimozione degli ostacoli alla libertà economica della popolazione, il che, però, non è un dato meramente "individualistico": restano comunque interessi condivisi dalle comunità locali, addirittura beni che sono e devono restare pubblici, che i testi costituzionali tentano di salvaguardare e che necessitano di un intervento pubblico nell'economia. Ne abbiamo avuto la prova attraverso le previsioni che autorizzano e/o incentivano l'investimento infrastrutturale, pur in contesti assai circospetti rispetto alla contrazione di debito pubblico, e lo testimonia pure la circostanza che alcuni beni – come i porti – restano in mano pubblica, con l'obiettivo di creare reddito.

Insomma, la ricchezza che proviene dal mare, passando attraverso i porti e le vie di navigazione, confluisce tanto nelle casse pubbliche quanto nei portafogli privati.

Il punto di chiara divergenza con l'esperienza europea, però, è che questa ricchezza rimane principalmente subordinata a interessi che sono e restano interessi *di classe*, o meglio *della classe borghese*, interessi che non guardano alle diseguaglianze socio-economiche e non sono tesi a contrastarle. In effetti, l'unità economica dello Stato *monoclasse*[368] (su cui è plasmata la Costituzione federale) è ben più facile da perseguire e garantire, dato che l'attività del potere centrale è diretta ad evitare che la competizione interna fra aree del Paese generi un danno alla Nazione tutta, senza doversi viceversa occupare di contemperare gli interessi del mercato con quelli dell'uguaglianza e della giustizia sociale. A questi fini, semmai, devono provvedere gli Stati federati secondo le norme costituzionali che si sono dati, ma pur sempre in una cornice che non vada ad intaccare i fini economici della Federazione.

[368] Sullo Stato monoclasse v. le pagine di M.S. Giannini, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo, in Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, CEDAM, Padova, 1988, p. 35 ss.

Capitolo II

I PORTI NELLA REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA

Sez. I – Tradizione anseatica e federalismo nell'evoluzione costituzionale tedesca

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Cenni all'evoluzione storica: dalla Lega Anseatica al Secondo Impero. – 3. L'unificazione economica tramite i porti e la navigazione nella Costituzione del Secondo *Reich*. – 4. La pesante eredità del Trattato di Versailles sulla Costituzione di Weimar. L'apparizione dello "Stato sociale". – 5. La Costituzione di Bonn (*Grundgesetz*) e l'attuale riparto delle competenze marittime, nautiche e portuali. – 5.1. Quadro generale delle competenze legislative in Germania. – 5.2. Le competenze elencate e deducibili in materia nautica. – 5.3. La collocazione dei porti: il diritto dei beni pubblici regionali. – 6. L'eguaglianza finanziaria fra i *Länder* e la posizione dei porti anseatici nelle sentenze del *Bundesverfassungsgericht.* – 7. Segue: il finanziamento federale tramite l'art. 104 a GG *ante* 2006. – 8. Le possibili forme di sostegno federale ai porti tramite i vari strumenti della GG. – 9. La *Nationale Hafenstrategie* come prova del federalismo cooperativo. – 10. Conclusioni della sezione: differenze formali e analogie sostanziali con gli Stati Uniti.

1. *Introduzione*

«Se nella prima metà del XIX secolo si fosse chiesto ad un commerciante di Amburgo cosa intendesse per libertà, probabilmente avrebbe risposto: una città libera, un porto franco e libertà di commerciare»[1]. In lingua originale la successione sarebbe: *Freie Stadt, Freihafen. Freihandel*, senza variazione dell'aggettivo: *frei*, libero.

Una ricerca sul "collocamento" costituzionale dei porti in Germania non può che partire da Amburgo e dal qualche cenno di storia sulla Lega Anseatica. La frase in esergo ci sintetizza il senso di questa storia:

[1] P. Borowsky, *Hamburg und der Freihafen. Wirtschaft und Gesellschaft 1888–1914*, in Id., *Schlaglichter historischer Forschung. Studien zur deutschen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, Hamburg University Press, Amburgo, 2005, p. 109 ss.: «*Hätte man einen Hamburger Großkaufmann in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gefragt, was er unter Freiheit versteht, dann hätte er vermutlich geantwortet: eine Freie Stadt, ein Freihafen und Freihandel*».

il porto come anello di congiunzione fra la libertà collettiva della città, che si organizza in un'entità autonoma, statale poiché *superiorem non recognoscens*, nonché repubblicana, perché libera da vincoli monarchici[2], e la libertà individuale di commerciare, che si proietta naturalmente oltre i confini dello Stato, ma che punta poi a ritornarvi, convogliando ricchezze.

Non c'è un'opposizione tra il pubblico e il privato, l'autorità e la libertà. C'è un tutt'uno, che si muove attorno al porto, veicolo tanto della libertà cittadina quanto della libertà individuale: uno Stato imprenditore fatto da imprenditori.

È chiaro che si tratta di situazioni irripetibili, che hanno subito lo scorrere del tempo e le mutazioni profonde del mondo, ma alcuni tratti sono stati conservati e ancora si leggono in filigrana nell'ordinamento federale tedesco e in quello regionale dei singoli *Länder*.

I porti delle città-stato tedesche (oggi, Amburgo e Brema) sono i più fulgidi rappresentanti di un modello anseatico, di stretta correlazione fra città e porto, che si inserisce nel quadro ormai consolidato dello Stato federale tedesco.

2. *Cenni all'evoluzione storica: dalla Lega Anseatica al Secondo Impero*

Il legato storico dell'Ansa è ancora fortemente avvertito dalle due città-stato eredi di quella tradizione, Amburgo e Brema, che tuttora si fregiano del titolo di "città libere e anseatiche" (al singolare: *Freie und Hansestadt*) nella loro intitolazione ufficiale e nelle loro Costituzioni.

L'Ansa fu una confederazione, inizialmente informale e poi strutturata, di piccole città-stato sulle coste del Mar Baltico, del Mare del Nord o nei loro immediati entroterra[3], fortemente vocate ai traffici commerciali. Queste città libere si costituirono come repubbliche di mercanti[4], pecu-

[2] Cfr. M. Kotzur, *Die Hamburger Landesverfassung im Internationalem Kontext*, in K.O. Knops, S. Jänicke (a cura di), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, Baden Baden, Nomos, 2023, pp. 33-34.

[3] Invero, nessuna delle tre più importanti città anseatiche (Lubecca, Amburgo e Brema) era una città costiera. Le tre sono connesse al mare grazie a grandi vie d'acqua navigabili. Nel caso di Amburgo, il fiume Elba prosegue, superata la città, per circa un centinaio di chilometri prima di sfociare nel Mare del Nord. Attualmente, solo Brema, connessa al mare tramite il fiume Weser, possiede un exclave costiera (*Bremerhaven*), distante circa sessanta chilometri dal capoluogo storico e circondata dal territorio del *land* della Bassa Sassonia, su cui insiste un'area portuale.

[4] M. Lindemann, *The Merchants Republics. Amsterdam, Antwerp, and Hamburg.*

liari gemme incastonate nell'universo feudale del Sacro Romano Impero della nazione germanica.

Il nucleo "costituzionale" della Lega anseatica fu il *Lübisches Recht*, il diritto di Lubecca, ovvero il *corpus* normativo che reggeva tanto l'ordinamento pubblicistico dell'omonima città, quanto i privilegi di natura fiscale e commerciale ad essa riconosciuti sin dal regno di Enrico il Leone che, nel 1160, la costituì in "città libera", sotto la diretta egida dell'Imperatore. Tale *corpus* – o un insieme di norme equivalenti – venne applicato alla città di Amburgo attorno al 1189. A quell'anno risale un *Freibrief* dell'Imperatore Federico Barbarossa che concede alla città vari privilegi, per ripagarla del sostegno alla crociata in Terra Santa. Tale atto è attualmente creduto un falso, creato nel secolo successivo quando i diritti della città erano ormai stabilizzati[5]. Del 1186 è il *Gelnhauser Privileg* con il quale lo stesso Imperatore Barbarossa riconosceva la città di Brema e garantiva i diritti dei suoi cittadini, riconoscendogli il privilegio di applicare il principio "*Stadtluft macht frei nach Jahr und Tag*", cioè che la residenza in una città libera per un anno e un giorno avrebbe reso la persona residente a sua volta libera dai vincoli feudali[6].

L'organizzazione politica delle città anseatiche era retta da un consiglio della città (*Rat*), in cui sedevano venti membri (*Rechtherren*, signori del consiglio), identificati dalle gilde commerciali della città. Il consiglio eleggeva nel suo seno quattro borgomastri che costituivano il Governo in senso stretto della città e, col passare del tempo, la carica di consigliere divenne a vita e sostanzialmente ereditaria, consolidando così una classe patriziale. Le costituzioni delle libere città si ressero a lungo sulla consuetudine. Il primo atto costituzionale scritto fu però il *Rezess* di Amburgo del 1410, cui seguirono altri atti simili, con i quali il Senato (patrizio) riconobbe poco a poco i diritti della cittadinanza, *Bürgerschaft*[7]. Viceversa, la costituzione aristocratica di Lubecca si resse essenzialmente sulla consuetudine, di tanto in tanto "codificata", sino alle riforme del XVII secolo. Attorno al 1660, l'impoverimento della città a causa delle mutazioni nei traffici commerciali

1648-1790, Cambridge, Cambridge University Press, 2015. Per una storia politico-economica della Confederazione anseatica v. Ph. Dollinger, *La Hanse. XII-XVII siècles*, Aubier, Parigi, 1964.

[5] M. Krieger, *Geschichte Hamburgs*, Monaco, Beck, 2016, p. 11 ss.

[6] P. Kalmbach, C. Schminck-Gustavus, *Aspekte der Bremischen Verfassungsgeschichte*, in A. Fischer-Lescano, A. Rinken, K. Buse, I. Meyer, M. Stauck, C. Weber (a cura di), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, Baden Baden, Nomos, 2016, p. 75 ss.

[7] T. Lütke, *Hanseatische Tradition und demokratischer Umbruch : Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Januar 1921*, Nomos, Baden Baden, 2016, p. 27 ss.

rendeva impossibile il pagamento del debito pubblico contratto, sicché il patriziato ipotizzò di aumentare l'imposizione fiscale a discapito di tutti coloro che non erano rappresentati. Ciò condusse a rivolte che si conclusero con un accordo costituzionale, il *Kassarezess* del 1665, seguito dal *Bürgerrezess* del 1669. I due documenti mutarono l'assetto costituzionale della città, ereditato dal medioevo e nel frattempo esportato e comunicato a tutte le città associate. I due atti non introdussero delle vere e proprie elezioni, ma ripartirono formalmente i posti di consiglieri (sedici) e borgomastri (quattro) fra le diverse gilde, riservandone solo tre alla *Zirkelgesellschaft*, che riuniva il patriziato mercantile storico.

Tale assetto interno si protrasse sino alle riforme costituzionali del 1848-1853[8], mosse dalle rivoluzioni di quegli anni in tutti gli Stati della Confederazione tedesca nata dopo il Congresso di Vienna. Proprio il Congresso di Vienna, con l'Atto costitutivo federale dell'8 giugno 1815 riconobbe nel frattempo le quattro città libere di Francoforte, Lubecca, Amburgo e Brema come parti integranti ed autonome della Confederazione. Tale Atto le riuniva, ai fini della Dieta, in un'unica delegazione, ma riconosceva un voto ciascuna in seno all'Assemblea Generale[9]. Ancora, lo stesso Atto autorizzò le quattro città a costituire una corte suprema unica, con sede a Lubecca (*Oberappellationsgericht der vier Freien Städte*).

L'ordinamento costituzionale esistente nel 1848 era simile per le tre città anseatiche (Lubecca, Brema e Amburgo). La formula anseatica dei due organi (il consiglio e il collegio dei borgomastri) venne sostanzialmente confermata, con delle modifiche quantitative ed introducendo forme di rappresentanza politico-elettorale ancora basata sull'appartenenza professionale.

Se teniamo a modello l'ordinamento di Lubecca – la più antica delle repubbliche anseatiche, destinata però a perdere il suo *status* sotto il regime nazista[10] – il *Senat*, organo esecutivo, veniva composto da venti

[8] È in questa epoca di cambiamenti epocali – e di declino dell'antica classe mercantile – che si svolgono, a Lubecca, le famose vicende dei Buddenbrook, protagonisti dell'omonimo romanzo di Thomas Mann.

[9] *Deutsche Bundes-Akte*, 8 giugno 1815, Art. VI. I testi a cui si fa riferimento sono tratti dal sito www.verfassungen.de, che meritoriamente raccoglie i testi storici di tutte le costituzioni tedesche, nazionali e locali.

[10] Con la legge sulla Grande Amburgo del 1937 (*Groß-Hamburg-Gesetz*), il regime hitleriano pose fine all'autonomia della città libera di Lubecca, rea di essere una città recalcitrante al regime, incorporandola alla Prussia. Sui presupposti della legge sulla "Grande Amburgo" (di cui si discuteva già prima del Terzo Reich) e sulla sua applicazione v. H. Ipsen, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung von Weimar bis Bonn*, Appel, Amburgo, 1956, p. 63 ss. A sua volta lo Stato di Prussia sarà smembrato dopo la II guerra mondiale, con l'annessione di Lubecca allo Schleswig-Holstein. In questo ultimo *Land*

membri, eletti a vita secondo un procedimento complesso, in cui i senatori già presenti erano integrati da un numero eguali di elettori scelti dalla *Bürgerschaft*[11], l'assemblea composta da centoventi rappresentanti eletti in cinque classi a seconda del mestiere[12]. Le competenze della *Bürgerschaft* di Lubecca erano tassative ed il suo intervento si qualificava come una "compartecipazione" alle diverse decisioni prese dal Senato. Per quanto riguarda le materie che interessano questa ricerca, l'approvazione dell'assemblea era richiesta, oltreché per la revisione costituzionale, per l'imposizione fiscale, nonché per l'interpretazione autentica, la modifica o l'abrogazione di leggi o ordinanze in ambito commerciale[13]. Del pari era richiesta l'approvazione finale di trattati internazionali riguardanti il commercio, la navigazione o le tariffe postali[14]. È da notare che i rapporti fra *Senat* e *Bürgerschaft* costituivano una sorta di regime direttoriale primitivo, in cui il *Senat* svolgeva pure funzioni legislative, quasi da seconda (o prima) Camera[15].

Con la nascita della Confederazione della Germania del Nord[16], sorta

venne introdotto un referendum popolare volto a ripristinare la libera città di Lubecca. Con decisione del 5 dicembre 1956 (BVerfGE 6, 20, c.d. *Lübeck-Urteil*), il Tribunale costituzionale federale ritenne che il procedimento referendario territoriale disciplinato all'art. 29 GG potesse valere per modificazioni territoriali intervenute dopo l'8 maggio 1945 e non per ripristinare entità territoriali precedentemente scomparse.

[11] Si fa qui riferimento alla Costituzione della libera città anseatica di Lubecca dell'8 aprile 1848. Le norme di riferimento sono il capitolo I per il Senato e il capitolo II per l'Assemblea.

[12] Art. 29: «*Die zur Wahl berechtigten Bürger theilen sich zum Behuf derselben in fünf Stände. Diejenigen, welche innerhalb der Stadt ihren ordentlichen Wohnsitz haben, sondern sich in die Stände der Gelehrten, die Kaufleute, der Krämer und der Gewerbtreibenden; Diejenigen dagegen, welche außerhalb der Stadt ihren ordentlichen Wohnsitz haben, bilden den Stand der Landleute*». Le classi erano quattro di carattere corporativo (*Gelehrten*, *Kaufleute*, *Krämer*, *Gewerbtreibenden*, ossia: liberi professionisti, mercanti, commercianti, artigiani) ed una esterna per tutti coloro che non appartenevano alle precedenti (*Landleute*).

[13] Art. 51, n. III.

[14] Art. 53, n. XII.

[15] È una situazione che attualmente è riscontrata, con tutte le debite proporzioni, nel livello cantonale svizzero: cfr. M. Frau, *Tendenze e prospettive del monocameralismo negli ordinamenti democratici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, pp. 130-131: «al livello dei Cantoni vige all'opposto la soluzione monocamerale, sebbene in questo caso sussista la peculiarità del regime direttoriale di livello cantonale (in cui il direttorio decentralizzato, ossia il Consiglio di Stato, assomiglia per certi aspetti a una via di mezzo tra un organo esecutivo e una sorta di mutazione genetica di una seconda Camera)».

[16] Si v. la ricostruzione di questi passaggi, con particolare riguardo al mondo anseatico e ad Amburgo, in F. Dressel *Die Handelskammer Hamburg und der Freihafen*

sotto l'influenza del regno di Prussia, la tradizione anseatica trova conferma nell'Atto costituzionale del 1867[17]. L'art. 34 di detto Atto riconosce a Lubecca, Amburgo e Brema lo *status* di porti franchi, al di fuori dell'unione doganale sino a quando le stesse non ne avessero richiesto l'ingresso[18]; l'art. 75 conferma l'esistenza della Corte d'appello di Lubecca e la sua giurisdizione estesa alle tre città anseatiche per i casi di alto tradimento[19].

Non solo: l'Atto del 1867 inizia a disegnare delle competenze specifiche in materia marittima e portuale, con un ruolo non secondario riservato alla Confederazione, nell'intento dichiarato di unificare l'economia degli Stati tedeschi. L'impianto generale di questo documento sarà quindi trasfuso nella Costituzione dell'Impero tedesco del 1871, ivi incluse le previsioni speciali riservate alle città anseatiche[20].

3. *L'unificazione economica tramite i porti e la navigazione nella Costituzione del Secondo* Reich

La Costituzione del 1871, riprendendo in maniera praticamente in-

Hamburgs Stellung im Norddeutschen Bund aus rechtshistorischer Sicht, Mohr Siebeck, Tubinga, 2023, p. 43 ss.

[17] È particolarmente significativo che l'intestazione del trattato costituzionale, che si apre con il *nos maiestatis* del Re di Prussia (*Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen*) rechi i titoli dei vari monarchi tedeschi (*Seiner Majestät dem Könige von Sachsen, Seiner Königlichen Hoheit dem Großherzoge von Hessen und bei Rhein, Seiner Königlichen Hoheit dem Großherzoge von Mecklenburg-Schwerin etc.*) e si chiuda con il richiamo agli organi delle città-stato repubblicane (*dem Senate der freien und Hansestadt Lübeck, dem Senate der freien Hansestadt Bremen, dem Senate der freien und Hansestadt Hamburg*).

[18] *Verfassung des Norddeutschen Bundes*, art. 34: «*Die Hansestädte Lübeck, Bremen und Hamburg mit einem dem Zweck entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes bleiben als Freihäfen außerhalb der gemeinsamen Zollgrenze, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen*». Si v. al proposito F. Dressel *Die Handelskammer Hamburg*, cit., p. 65 ss.

[19] *Verfassung des Norddeutschen Bundes*, art. 75: « *Für diejenigen in Art. 74 bezeichneten Unternehmungen gegen den Norddeutschen Bund, welche, wenn gegen einen der einzelnen Bundesstaaten gerichtet, als Hochverrath oder Landesverrath zu qualifiziren wären, ist das gemeinschaftliche Ober-Appellationsgericht der drei freien und Hansestädte in Lübeck die zuständige Spruchbehörde in erster und letzter Instanz.*

Die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Ober-Appellationsgerichts erfolgen im Wege der Bundesgesetzgebung. Bis zum Erlasse eines Bundesgesetzes bewendet es bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten und den auf das Verfahren dieser Gerichte sich beziehenden Bestimmungen».

[20] P. Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15 Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Springer, Wiesbaden, 1928, p. 167-168.

tegrale l'Atto costituzionale della Confederazione Tedesca del Nord[21], riserva il suo capitolo IX alla marina ed alla navigazione (*Marine und Schiffahrt*), suddiviso in tre articoli.

Il primo di questi (art. 53) è dedicato alla marina militare, posta sotto la competenza, il comando e la direzione del *Kaiser*. L'articolo identifica i due porti di Kiele e Jadenhafen, territori originariamente prussiani, come porti militari dell'Impero (*Reichskriegshäfen*). Si tratta di una scelta che produce effetti a tutt'oggi, dato che nei due scali sono collocate sedi operative della Marina militare tedesca[22].

Il secondo (art. 54) regola invece la marina mercantile e si presenta assai più denso di sfumature normative. Il primo principio enunciato è che la flotta commerciale di tutti gli Stati costituisce una marina mercantile unitaria: d'altra parte, come affermò Bismarck, il commercio non poteva dirsi "prussiano" o "sassone", ma solo tedesco[23]. All'Impero (cioè al livello federale) è riservata la competenza per fissare regole unitarie in materia di registrazione delle navi, di calcolo del tonnellaggio, di rilascio delle licenze da piloti[24].

Il secondo principio riguarda la proprietà dei porti commerciali e delle vie di navigazione che – una volta separati quelli militari – è confermata in capo agli Stati, con un duplice obbligo: il primo è la parità di trattamento fra tutti i vascelli dell'Impero; il secondo è il contenimento delle tariffe, che non possono eccedere i costi necessari al mantenimento delle vie navigabili[25]. Questa regola è poi declinata per le vie di navigazione naturali, la cui

[21] Sulla discussa natura del Secondo Reich, come unione di principati (*Fürstenbund*) e delle città libere o vero e proprio Stato "nuovo" v. E. R. Huber, *Die Bismarcksche Reichsverfassung im Zusammenhang der deutschen Verfassungsgeschichte*, oggi in Id., *Bewahrung und Wandlung : Studien Zur Deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Duncker&Humblot, Berlino, 1975, p. 62 ss. È interessante notare come venisse sottolineata la difficile coesistenza tra principio monarchico e *Konstitutionalismus* nel *Reich* (p. 91 ss.): le città anseatiche costituivano una felice eccezione a questa difficoltà.

[22] Si tratta del *Marinestützpunkt Kiel* e dell'arsenale della Marina presso Wilhelmhafen (già Jadenhafen). Da notare che i porti non sono integralmente dedicati alla marina: restano aree commerciali gestite dalle municipalità locali.

[23] Nelle parole di Bismarck: «*der Handel ist nicht preußisch, sächsisch oder lübeckisch; er ist deutsch, am meisten verstehen aber davon die Hamburger mit ihren weitverzweigten uberseischen Verbindungen und erfahrungen*» (cit. in K. David, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Kommentar,* Boorberg, Stoccarda, 1994, pp. 35-36.

[24] Art. 54, commi 1 e 2: «*Die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten bilden eine einheitliche Handelsmarine. Das Reich hat das Verfahren zur Ermittelung der Ladungsfähigkeit der Seeschiffe zu bestimmen, die Ausstellung der Meßbriefe, sowie der Schiffscertifikate zu regeln und die Bedingungen festzustellen, von welchen die Erlaubniß zur Führung eines Seeschiffes abhängig ist*».

[25] Art. 54, comma 3: «*In den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Was-*

percorrenza può essere sottoposta a canone d'utilizzo esclusivamente per coprire i costi di infrastrutture specifiche volte a facilitare il traffico[26] (si pensi a delle chiuse per rendere navigabili i fiumi, malgrado i dislivelli). In chiusura, viene sancito che solo l'Impero può stabilire per le navi straniere ed i loro carichi tariffe o imposte diverse o superiori da quelle applicate alle navi degli Stati tedeschi[27]. Ciò significa che nella diversità sta anche la possibilità per l'Impero di stabilire delle esenzioni doganali e dunque costituire punti franchi all'interno del territorio.

Ritroviamo qui vari aspetti già osservati nel caso statunitense.

Da un lato, la politica commerciale e doganale non può che essere unitaria, data la *Zollverein*[28], e dunque rimessa ai poteri federali. Nella Costituzione imperiale tedesca è effettivamente esplicitato un principio di *eguale trattamento fra navi*, che nella Costituzione americana può essere dedotto attraverso la *Import-export clause* e la *Tonnage duty clause.* Gli esiti sono piuttosto simili: anche nel secondo *Reich* le tariffe portuali potevano essere esatte solo nella misura in cui si ricollegavano a servizi pubblici ben definiti e, più restrittivamente rispetto agli Stati Uniti, alle sole attività di mantenimento delle vie navigabili[29].

Dall'altro lato, i porti e le vie di navigazione restano proprietà ed appannaggio degli Stati[30]. Bisogna notare che i due elementi (porti e vie

serstraßen der einzelnen Bundesstaaten werden die Kauffahrteischiffe sämmtlicher Bundesstaaten gleichmäßig zugelassen und behandelt. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen».

[26] Art. 54, comma 4: «*Auf allen natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für die Benutzung besonderer Anstalten, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind, erhoben werden. Diese Abgaben, sowie die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigenthum sind, dürfen die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als dieselbe auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird*».

[27] Art. 54, comma 5: «*Auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, steht keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu*».

[28] Disciplinata al capo VI, artt. 33 e ss.

[29] Si ricorderà il caso connesso alle regole di quarantena in Louisiana, deciso in *Morgan Steamship* (v. capitolo precedente).

[30] Si noterà che l'art. 54 fa espresso riferimento alla proprietà pubblica, in riferimento alle vie di navigazione artificiali. Sul diritto delle proprietà pubbliche sotto la Costituzione del *Reich* si v. O. MAYER, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker&Humblot, Leipzig, 1896, p. 3 ss., in particolare p. 110 ss. sull'uso pubblico (*Gemeingebrauch*) e i suoi limiti e

di navigazione) formano parte di un insieme unico, difficilmente scindibile. Ciò, invero, è dovuto alla geografia: sebbene il tedesco distingua fra *Binnenhafen*[31] e *Seehafen* (porto interno e porto marittimo), il secondo termine non significa "porto costiero". In effetti, la conformazione orografica del territorio tedesco e dei suoi fiumi consente la navigazione di questi per svariati chilometri verso l'entroterra, a partire dalla linea di costa. Dunque, il termine *Seehafen* sta ad indicare non porti "di acqua salata", ma porti raggiungibili dal mare attraverso la navigazione dei fiumi. Le tre città anseatiche sorgono, in effetti, sugli estuari navigabili di grandi fiumi[32].

Diversamente dalla Costituzione americana, nulla è qui detto rispetto all'*eguale trattamento fra porti* da parte dell'Impero. In realtà tale principio non trova consacrazione nella Costituzione del 1871 e, anzi, si può ritenere pacificamente non accolto dall'ordinamento, come dimostra plasticamente il riconoscimento di uno *status* specifico e differenziale alle città anseatiche.

In effetti, se l'unità economica dell'Impero tedesco passava necessariamente dall'unificazione della marina mercantile e delle regole di navigazione, va però notato come tale unità restasse imperfetta: in effetti, l'art. 34 (inserito nel Capo VI, relativo all'unione doganale) consentiva ad Amburgo e Brema di restare al di fuori dei confini doganali unitari, come porti franchi, ferma la possibilità di aderirvi. Nel passaggio dall'Atto costituzionale confederale del 1867 alla Costituzione imperiale del 1871 scompare la menzione alla città di Lubecca, la quale, in effetti, aveva aderito nel 1868 alla *Zollverein*, rinunciando così alla sua sovranità economica.

Questa scelta sarà compiuta da Amburgo e Brema alcuni anni più tardi: una scelta invero imposta dalle pressioni del cancelliere Bismarck durante gli anni '70 del 1800, che aveva iniziato ad imporre contributi compensativi per le città anseatiche[33]. Nel 1876, il *Reich* cambiò drasti-

condizioni. In questa parte l'A. menziona le vie navigabili. A p. 130-131 (nota 26) l'A. ricorda che in forza della Costituzione dell'Impero la legge prussiana sul metodo di calcolo delle tasse portuali è divenuta vincolante per le legislazioni degli altri *Länder*.

[31] Sul regime dei "porti interni" in Germania v. R. SUSSNER, *Das Verwaltungsrecht der Binnenhafen in der Bundesrepublik Deutschland*, Duncker&Humblot, Berlino, 1975.

[32] V. sopra nota 3.

[33] P. BOROWSKY, *Hamburg und der Freihafen,* cit., p. 110 ss. In particolare, poiché il *Reich* si finanziava tramite i dazi doganali unitari, alle città di Amburgo e Brema era richiesto un contributo compensativo *pro capite* per sostenere il bilancio federale, contributà che andò alzandosi negli anni (*ibidem*).

camente la propria politica commerciale, abbandonando un approccio di libero mercato, che favoriva i porti franchi, ed iniziando ad imporre dazi protezionistici[34]. Nel maggio del 1879 il Governo imperiale guidato da Bismarck si rivolse ai Senati di Amburgo e Brema, chiedendo se il loro ingresso nell'Unione doganale ai sensi dell'art. 34 fosse prossimo. A questa richiesta, il Senato di Amburgo dovette aderire, con la volontà di tutelare il commercio marittimo e il suo *status*, rinunciando così all'*Hamburger Particolarismus*[35]. L'annessione "volontaria" dei due porti anseatici alla *Zollverein* avvenne il 15 ottobre 1888, dopo che l'ingresso di Amburgo era stato definito da una legge del 1882[36] e quello di Brema tre anni dopo[37].

Con questa sottomissione delle due città anseatiche all'egemonia commerciale federale, l'unità economica (*wirtschaftliche Einheit*) del *Reich* fu completata[38]. L'accordo fra il *Reich* e la città di Amburgo autorizzò comunque il mantenimento dell'area portuale franca, strettamente intesa e dunque molto più ristretta rispetto al passato[39]. Il porto franco di Amburgo verrà definitivamente soppresso oltre un secolo dopo, con una legge federale del 2011, a far data dal 1 gennaio 2013[40].

4. *La pesante eredità del Trattato di Versailles sulla Costituzione di Weimar. L'apparizione dello "Stato sociale"*

Nella *Reichverfassung* dell'11 agosto 1919, meglio nota come Costituzione di Weimar[41], troviamo delle linee di continuità con l'assetto pre-

[34] Cfr. F. Dressel *Die Handelskammer Hamburg,* cit., p. 66-67.

[35] P. Borowsky, *Hamburg und der Freihafen,* cit., p. 111.

[36] *Reichsgesetz betreffend die Ausführung des Anschlusses, der freien und Hansestadt Hamburg an das deutsche Zollgebiet vom 16. Februar 1882* (RGBl. S. 39).

[37] *Reichsgesetz betreffend den Beitrag des Reichs zu den Kosten des Anschlusses der freien Hansestadt Bremen an das deutsche Zollgebiet vom 31. März 1885* (RGBl. S. 79).

[38] P. Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, cit., p. 168.

[39] Cfr. l'art. 1 della legge citata supra nota 27: «*Auf das Freihafengebiet der Hansestadt Hamburg, welches durch den Antrag derselben auf Einschluß in die gemeinschaftliche Zollgrenze nicht berührt wird, findet Artikel 34 der Reichsverfassung fortdauernd Anwendung*».

[40] *Gesetz zur Aufhebung des Freihafens Hamburg*, del 24 gennaio 2011. La natura libera del porto era passata piuttosto indenne dalla creazione delle Comunità economiche europee: cfr. H.P. Ipsen. *Hamburg in der EWG*, in Id. (a cura di), *Hamburger Festschrift für Friedrich Schack zu seinem 80. Geburtstag am 1*, Metzner, Amburgo, 1966, p. 57 ss.

[41] Per un esauriente inquadramento storico v. H. Schneider, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. I, Müller, Heidelberg, 1987, p. 85 ss.

cedente: la competenza federale in materia di vie di navigazione e una particolare protezione dei due porti franchi rimasti, Amburgo e Brema.

Le norme – di cui si dirà appresso – vanno però lette in un quadro più ampio, quasi, se non obbligatoriamente, in combinato disposto con il Trattato di Versailles del 28 giugno 1919, di qualche settimana precedente alla Costituzione e passato alla storia come il *Diktat*[42].

Se vi fosse necessità di una qualche ulteriore prova che metta in risalto l'inscindibile connessione fra la sovranità economico-territoriale ed il governo dei porti e della navigazione, la lettura del Trattato mostra, in negativo, quanto il secondo non possa essere disgiunto dalla prima e come la negazione di questo costituisca la negazione di quella e viceversa.

In effetti, la XII Parte del Trattato è dedicata a "*Porti, vie d'acqua e ferrovie*", raggruppando un impressionante numero di pattuizioni che vanno dall'art. 321 all'art. 386. Scopo di questi articoli è limitare enormemente, se non praticamente annullare[43], la sovranità della Germania sulle sue vie di comunicazione, naturali o artificiali[44], sancendo in particolare una generale libertà di navigazione nelle acque tedesche e la garanzia di un eguale trattamento fra i convogli locali e quelli appartenenti alle Nazioni alleate uscite vincitrici dalla Prima guerra mondiale[45].

[42] Se è impossibile negare storicamente l'influenza decisiva e determinante del Trattato di Versailles, nondimeno i primi commentatori della Costituzione del 1919 sembravano passarla sotto silenzio, mettendo piuttosto in evidenza il fattore endogeno rappresentato dalla rivoluzione di novembre del 1918, nata, peraltro, da un ammutinamento della marina nel porto di Kiel. Cfr. O. Bühler, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. Mit Einleitung, Erläuterungen und Gesamtbeurteilung*, Springer, Wiesbaden, 1922, p. 23 ss.

[43] Ciò è particolarmente evidente nel caso delle cessioni di una parte della flotta commerciale fluviale (art. 339), o ancora più flagrantemente, nel caso delle ferrovie (art. 371).

[44] Così la navigazione sui fiumi Elba, Oder, Niemen e Danubio è posta sotto il controllo di commissioni internazionali, composte dai rappresentanti degli Stati vincitori (Capitolo III, artt. 331 e ss.). Il canale artificiale di Kiel, che collega il Mar Baltico al Mare del Nord attraversando lo Jutland, è reso permanentemente aperto a tutte le navi di commercio e di guerra delle Nazioni in pace con la Germania (art. 380), fermo restando l'obbligo per la Germania di provvedere alla manutenzione e al mantenimento della navigabilità (art. 385).

[45] Art. 327 del Trattato (versione francese), inserito nel capitolo dedicato alla *Libertà di navigazione*: «*Les ressortissants des puissances alliées et associées, ainsi que leurs biens, navires et bateaux, jouiront, dans tous les ports, et sur les voies de navigation intérieure de l'Allemagne, d'un traitement égal, à tous égards, à celui des ressortissants, des biens et des navires et bateaux allemands.*

En particulier, les navires et bateaux de l'une quelconque des puissances alliées et associées seront autorisés à transporter des marchandises de toute nature et des passagers à destination ou en provenance de tous ports ou localités situés sur le territoire de l'Allemagne auxquels les navires et bateaux allemands peuvent avoir accès, à des conditions qui ne seront

Per quanto riguarda specificamente i porti, il Trattato fa salve le zone franche esistenti alla data del 1 agosto 1914. Il che, ovviamente, non va riguardato come un favore alla Germania, ma semmai come il mantenimento di una convenienza delle Nazioni alleate rispetto ai loro propri traffici.

La disciplina del regime fiscale dell'uso portuale non si distanzia da quella liberista dell'Impero, poiché vengono ammesse tasse esclusivamente volte a coprire i costi di gestione e manutenzione delle infrastrutture portuali[46]. Una specifica clausola del Trattato obbliga, peraltro, lo Stato tedesco ad assicurare in locazione per novantanove anni allo Stato cecoslovacco delle zone franche nei porti di Amburgo e di Stettino (oggi in Polonia)[47].

pas plus onéreuses que celles appliquées dans le cas de navires et bateaux nationaux ; ils seront traités sur le pied d'égalité avec les navires et bateaux nationaux, en ce qui concerne les facilités et charges de ports et de quai de toute sorte, y compris les facilités de stationnement, de chargement et de déchargement, les droits et charges de tonnage, de quai, de pilotage, de phare, de quarantaine et tous droits et charges analogues, de quelque nature qu'ils soient, perçus au nom et au profit du Gouvernement, de fonctionnaires publics, de particuliers, de corporations ou d'établissements de quelque espèce que ce soit.

Au cas où l'Allemagne accorderait à l'une quelconque des puissances alliées et associées ou à toute autre puissance étrangère, un traitement préférentiel, ce régime sera étendu sans délai et sans conditions à toutes les puissances alliées et associées.

Il ne sera apporté à la circulation des personnes et des navires et bateaux d'autres entraves que celles résultant des dispositions relatives aux douanes, à la police, aux prescriptions sanitaires, à l'émigration ou à l'immigration, ainsi qu'à l'importation ou à l'exportation des marchandises prohibées. Ces dispositions, raisonnables et uniformes, ne devront pas entraver inutilement le trafic».

[46] Art. 328 del Trattato: «*Les zones franches qui existaient dans les ports allemands au 1er août 1914 seront maintenues. Ces zones franches et celles qui, en vertu du présent traité, seraient établies sur le territoire de l'Allemagne, seront soumises au régime prévu dans les articles suivants.*

Les marchandises entrant dans la zone franche ou en sortant ne seront soumises à aucun droit d'importation ou d'exportation, en dehors du cas prévu à l'article 330.

Les navires et marchandises entrant dans la zone franche pourront être soumis aux taxes établies en vue de couvrir les dépenses d'administration, d'entretien et d'amélioration du port, ainsi qu'aux droits établis pour l'usage des diverses installations, pourvu que ces taxes et droits soient raisonnables, eu égard aux dépenses faites, et perçues dans les conditions d'égalité prévues à l'article 327.

Les marchandises ne pourront être soumises à aucun autre droit ou taxe, si ce n'est à un droit de statistique, de 1 pour 1000 ad valorem au maximum, lequel sera exclusivement affecté à couvrir les frais du service chargé d'établir le relevé des mouvements du port».

[47] Art. 363 del Trattato: «*Dans les ports de Hambourg et de Stettin, l'Allemagne donnera à bail à l'État tchéco-slovaque, pour une période de 99 ans, des espaces qui seront placés sous le régime général des zones franches, et qui seront affectés au transit direct des marchandises en provenance ou à destination de cet État*».

Questo quadro è necessario per meglio comprendere le disposizioni costituzionali weimariane che intersecano la nostra materia.

La prima riguarda il riconoscimento della peculiarità dei *Freihäfen*, la cui inclusione nello spazio doganale unitario può avvenire solo tramite *legge costituzionale* (art. 82), approvata secondo la procedura aggravata prevista dall'art. 76. Pur non nominandoli espressamente, la norma si riferisce ai confini liberi costituiti nei porti di Amburgo e Brema[48]. Viene dunque a confermarsi lo *status* costruito dalle città anseatiche durante il Secondo Impero: la riserva di legge costituzionale è un irrigidimento che sottolinea l'importanza della scelta. Essa mima la forma con cui sono mutati i territori ed il numero dei *Länder* (art. 18), così sottolineando la natura intimamente *costitutiva* dei porti franchi nella Federazione. Il dato formale weimariano avrà un peso storico non secondario: consentirà ai commentatori delle costituzioni anseatiche del secondo Dopoguerra – in particolare quella di Amburgo del 1952 – di sostenere che l'esistenza del porto franco costituisse ancora un residuo di sovranità originaria della Libera città anseatica, sin dalla sua richiesta di ammissione alla *Zollverein* sotto Bismarck, non intaccato né dalla Costituzione del 1919, né dalla Costituzione di Bonn, sicché lo stesso avrebbe potuto essere eliminato solo con il consenso della stessa città-stato[49].

Il secondo versante riguarda la disciplina delle vie di navigazione (*Wasserstraße*), come visto oggetto sia di una precedente competenza dell'Impero, sia di pesanti limitazioni da parte del Trattato a discapito della Germania.

Anzitutto, l'art. 7 riserva al *Reich* la competenza legislativa in materia di: commercio (n. 14) navigazione marittima (nonché pesca costiera e d'altura: n. 18); navigazione interna e trasporti via aria, terra ed acqua (n. 19). L'art. 81, riprendendo la Costituzione precedente, sancisce l'unitarietà della marina commerciale tedesca.

Ancora, ben cinque articoli (dal 97 al 101) sono consacrati alle vie di

[48] O. Bühler, *Die Reichsverfassung*, cit., p. 75.

[49] W. Drexelius, R. Weber, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952*, De Gruyter, Berlino, 1972, pp. 8-9, che riportano le concordi opinioni di C.H. Glatz, D. Haas, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 6. 6.1952*, in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, VI, Mohr Siebeck, Tubinga, 1957, p. 223 ss. Viceversa, H.P. Ipsen, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung,* cit., p. 430 ss., riconosce che il porto franco ricade ormai nelle competenze federali in materia di dogane e tassazione (art. 73, n. 5 GG). Tuttavia, fa discendere (p. 439 ss.) la stessa conseguenza del necessario accordo di Amburgo per la sua soppressione o modifica dal principio della "leale collaborazione federale" (*Bundestreue*). In effetti, l'eliminazione del porto franco da parte della legge federale avverrà su conforme richiesta del *Senat* di Amburgo del 2010.

navigazione. Si nota, sin dal primo di essi, come lo spirito che animava i costituenti avesse sfumature diverse dalla Costituzione dell'Impero, giacché non vi è solo la "federalizzazione" dei corsi d'acqua, ma anche la loro "nazional-collettivizzazione" o, per usare l'espressione tedesca, "socializzazione" (*Sozialisierung*)[50]. In effetti, l'art. 97 afferma solennemente che è compito del *Reich* acquistare (*in seinem Eigentum zu übernehmen*) ed amministrare le vie d'acqua serventi il traffico generale. Viene cioè formalizzata un'obbligazione costituzionale di acquisire, all'occorrenza anche tramite espropriazione, il controllo sui flutti navigabili (art. 97, comma quinto). Una volta che tale nazionalizzazione è avvenuta, nessuna via navigabile può essere costituita senza il consenso del *Reich*. L'intervento statale riguarda anche la nazionalizzazione delle società di costruzione dei canali di navigazione fra il Reno, il Weser e l'Elba (art. 97, comma sesto). Si noterà che il Weser e l'Elba sono i due fiumi ai cui estuari sorgono Brema e Amburgo.

L'art. 98 prevede la costituzione di consigli consultivi per l'amministrazione delle vie d'acqua nazionali. Il successivo art. 99, invece, costituzionalizza le limitazioni imposte dal Trattato di Versailles in materia di tasse sulla navigazione. Arriva poi l'art. 100 che autorizza la legge a tassare chi beneficia della costruzione di dighe, in maniera diversa dalla navigazione, di modo da contribuire alle spese di costruzione e mantenimento delle vie navigabili interne. Chiude la sequenza l'art. 101 che impone al *Reich* di acquisire la proprietà di tutti i mezzi di segnalazione marittima. Una volta avvenuta questa acquisizione, come nel caso delle vie navigabili, nessun bene di questa natura potrà essere creato o mantenuto senza il consenso del *Reich*.

Questa trama normativa offre uno spaccato davvero peculiare nella storia costituzionale tedesca ed europea in genere. Ci troviamo di fronte a due tendenze politico-culturali divergenti, che vengono fuse – per forza maggiore – nella stessa sequenza di articoli.

Da un lato, scorgiamo l'approccio essenzialmente liberista imposto dal Trattato di pace, che non solo sancisce la libertà della navigazione, ma impone uno sfruttamento non remunerativo delle vie navigabili, con i soli costi connessi al mantenimento delle infrastrutture navigabili. È evidente l'agevolazione dell'attività privata, anche, se non soprattutto, internazionale.

Dall'altro lato, intravediamo l'emersione della nuova forma di Stato

[50] In un'ampia prospettiva storica sul punto, sino alla GG, v. M. L. Brückner, *Sozialisierung in Deutschland. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung und ihre Hintergründe*, Utzverlag, Monaco, 2013.

sociale, interventore nell'economia[51]. La stessa proprietà di questi beni in capo al *Reich* assume un valore intrinsecamente diverso rispetto alla "federalizzazione della competenza" avvenuta sotto l'Impero. Il *Reich*, cioè la Repubblica democratica, quindi il popolo tedesco nella sua unità (garantita dal suffragio realmente universale), acquisisce la proprietà di beni che ritiene essenziali per la vita economica e sociale comunitaria, sottraendoli ai singoli *Länder* e ad eventuali proprietari privati. Non c'è solo una mera conferma della ripartizione di competenze, cambia la titolarità di beni considerati essenziali: non di privati, ma nemmeno più dell'Imperatore, del sovrano locale o di una Repubblica semi-aristocratica. Avviene una *democratizzazione* della proprietà statale, che ha come referente dominicale il popolo-sovrano, che innerva tutte le strutture e le attività dello Stato[52].

Non solo la proprietà: lo Stato avoca a sé l'*amministrazione* di tali beni, impedendo così che essi possano essere surrettiziamente privatizzati, in forma di concessioni e licenze. Il monopolio delle vie navigabili e della loro implementazione passa in capo all'ente esponenziale del popolo tedesco, per promuovere lo sviluppo economico nazionale e per rendere partecipe la collettività dei flussi di ricchezza che si muovono sulle vie d'acqua e non solo, come peraltro testimoniano i diversi articoli consacrati alla nazionalizzazione poste e dei telegrafi (art. 88) e delle ferrovie (articoli da 89 a 93).

Si noterà che gli articoli relativi ai trasporti e alle vie di comunicazione, inseriti nella sezione dedicata all'amministrazione (*Reichsverwaltung*) non rientrano nella parte più famosa della "Costituzione economica" di Weimar[53] (la sezione quarta, intitolata *Das Wirtschaftsleben*)[54], aperta dal

[51] R. Huber, *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, oggi in Id., *Bewahrung und Wandlung*, cit., p. 221: «*Der moderne Staat.ist ein Wirtschafts- und Sozialstaat in dem spezifischen Sinn, daß die Frage nach der Art der Wirtschaftsund Sozialordnung existentielle Bedeutung für ihn hat*». Si noti che alcune forme di diritti sociali non erano del tutto nuove nel panorama tedesco. Basti pensare che le prime scuole pubbliche obbligatorie furono create proprio in Germania. Cfr. M. Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, Lucius, Stoccarda, 2003.

[52] Sul rapporto tra proprietà e democrazia economica, con particolare riguardo alla "socializzazione", v. T. Keiser, *Democrazia economica, proprietà e lavoro nell'esperienza costituzionale weimariana*, in M. Gregorio, P. Corona (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, Giuffrè, Milano, 2019, in particolare p. 77 ss. Sulla disciplina della proprietà pubblica nella Costituzione di Weimar v. M.C. Girardi, *La proprietà pubblica. Percorsi costituzionali nell'evoluzione della forma di Stato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, p. 46 ss.

[53] Per un'ampia ricostruzione del dibattito sulla Costituzione economica weimariana v. F. Saitto, *Economia e diritto costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione Economica" in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 2 ss.

[54] Su cui v. R. Huber, *Das Deutsche Reich als Wirschaftsstaat. Verfassungswirklichkeit*

famoso articolo 151 che subordina l'economia alla giustizia e alla dignità dell'uomo[55]. È nondimeno evidente come le parti siano fra loro strettamente interconnesse, come testimoniano i principi in materia di proprietà privata (artt. 153, 154 e 155)[56].

Questo processo è ulteriormente corroborato dall'introduzione della clausola di omogeneità dell'art. 17[57], che impone a tutti i *Länder* di adottare una Costituzione repubblicana (si noterà l'uso dell'aggettivo *freistaatliche*, "da Stato libero", che richiama proprio la tradizione delle repubbliche anseatiche), sicché le scelte compiute per il *Reich* non possono non influenzare anche i singoli territori federati, sancendo così la trasformazione da una "Federazione di Stati" ad uno "Stato federale"[58].

Come è noto, la vita dell'ambiziosa, ma talvolta malintesa[59], Costituzione del 1919 sarà breve e la fine particolarmente tragica. Nondimeno, molto di quanto sino a qui osservato continuerà, dopo il periodo nazista, nella Costituzione di Bonn.

und Wirtschaftsverfassung , oggi in Id., *Bewahrung und Wandlung*, cit., p. 37 (in particolare p. 48 ss. sull'intervento statale nell'economia).

[55] Art. 151, comma 1, Cost. Weim.: «*Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern*» ("L'organizzazione della vita economica deve rispondere a principi di giustizia, con l'obiettivo di garantire a tutti un'esistenza dignitosa. Entro questi limiti, la libertà economica individuale va salvaguardata"). I principi di giustizia e di dignità saranno poi considerati i pilastri dello Stato sociale, all'epoca non nominato: cfr. H. F. Sacher, *Das soziale Staatsziel*, in J. Isensee, P. Kirchhof *Handbuch des Staatsrechts*, cit., II, p. 1048.

[56] La proprietà privata, pure riconosciuta, è comunque sottoposta al benessere collettivo, così autorizzando l'espropriazione (art. 153, comma secondo; art. 155 sulla proprietà fondiaria), che nel caso delle imprese (art. 156) diventa nazionalizzazione (comma primo) o collettivizzazione (comma secondo).

[57] V. per una ricostruzione, anche alla luce della clausola attuale contenuta all'art. 28 GG, G. Delle Donne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 161 ss.

[58] M. Schuler-Harms, *Die Hamburger Verfassung im nationalen Kontext*, in K.O. Knops, S. Jänicke, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, cit., p. 74.

[59] D'interesse a questo proposito la lettura della dottrina francese a proposito dei caratteri generali e delle scelte istituzionali compiute dalla Costituzione di Weimar, lettura analizzata recentemente da A. Le Divellec, *La Constitution de Weimar vue par la doctrine constitutionnelle française contemporaine*, in *Jus Politicum*, n. 33, luglio 2025, p. 219 ss. Nella dottrina italiana v. P. Ridola, *La Costituzione di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014, p. 1 ss.

5. *La Costituzione di Bonn (*Grundgesetz*) e l'attuale riparto delle competenze marittime, nautiche e portuali*

5.1. *Quadro generale delle competenze legislative in Germania*

Prima di entrare nella specifica materia che ci occupa, giova ripercorrere brevemente le linee principali che organizzano l'attuale federalismo tedesco, a partire dal riparto della potestà legislativa fra livello federale e livello statale.

La Legge fondamentale del 1949 – *Grundgesetz*: GG – ripartisce le competenze legislative fra *Bund* e *Länder* in tre tipologie, di cui una a sua volta suddivisa in tre classi.

In senso inverso tanto alla Costituzione americana quanto a quella italiana, il primo articolo della GG dedicato alla distribuzione di competenze enuncia sin da subito che il potere legislativo appartiene in via generale ai *Länder*, a meno che la stessa Costituzione non lo conferisca alla Federazione (art. 70 GG). Esiste poi la competenza esclusiva del *Bund*, che viene declinata nelle materie dell'art. 73 e che ammette la legislazione regionale solo se espressamente autorizzata dalla legge federale (art. 71 GG), e la competenza concorrente.

Su questa, bisogna anzitutto rilevare che è organizzata una *concorrenza* di natura diversa rispetto all'art. 117, comma terzo, della Costituzione italiana: in queste materie i *Länder* possono legiferare sintantoché e nella misura in cui (*solange und soweit*) non lo abbia fatto il potere federale. In realtà, le materie concorrenti (art. 74 GG), si dividono in tre classi in base a quanto stabilito dall'art. 72 GG. Ci sono gli ambiti propriamente concorrenti, in cui si applica la regola generale enunciata sopra (cd. *Kernkompetenz*), c'è una competenza concorrente federale *condizionata* (art. 72, comma 2, GG, detta *Bedarfskompetenz*) ed infine una competenza concorrente regionale *derogatoria* (art. 72, comma 3, GG, *Abweichungskompetenz*).

Rispetto a queste ultime, è ammesso che i legislatori regionali, anche dopo l'avvenuta legificazione federale, possano intervenire in alcuni ambiti identificati.

Sul lato federale, alcune materie "concorrenti" sono in realtà meramente "attraibili" nella competenza federale se lo richiedono esigenze unitarie specificamente menzionate, ossia la garanzia di condizioni di vita equivalenti sul territorio nazionale o la tutela dell'unità legale ed economica nell'interesse nazionale[60]. Ciò significa che il legislatore federale è

[60] Si noterà che si tratta di formule riprese dal revisore costituzionale italiano del

chiamato a dare conto delle ragioni per cui interviene ed il Tribunale costituzionale procede a verificare che le condizioni poste dalla Legge fondamentale siano rispettate[61].

Nella prospettiva abbracciata da questa ricerca, giova sottolineare la difesa dell'*unità economica della* Nazione: secondo la giurisprudenza costituzionale essa avviene nell'interesse nazionale allorché si voglia mantenere la funzionalità dell'economia nazionale tramite una legislazione uniforme. L'interesse nazionale corrisponde all'interesse comune della Federazione e dei *Länder* e dunque l'intervento si impone quando una regolamentazione regionale o, viceversa, una mancata regolazione possono comportare svantaggi significativi per tutto il sistema economico generale[62].

Non bisogna però farsi ingannare da un'illusione prospettica: il fatto che il mantenimento dell'unità economica sia condizione per intervenire in alcune materie, non significa affatto che tutte le altre non abbiano una rilevanza economica nazionale. Anzi, è semmai vero il contrario: le competenze concorrenti "pure" abbracciano ambiti che *non possono non avere* una regolazione unitaria[63]. Nella competenza condizionata, viceversa, si ammette che fenomeni (anche economici) siano disciplinati a livello

2001, ma per scopi diversi (art. 120 Cost.).

[61] *Ex plurimis* si v. le decisioni: BVerfGE 106, 62 – *Altenpflegegesetz*, del 24 ottobre 2002; BVerfGE 112, 226 – *Studiengebühren*, del 26 gennaio 2005; BVerfGE 125, 141 - *Beschluss* del 27 gennaio 2010.

[62] Cfr. BVerfGE 106, 62, par. 327 ss.: «*Die "Wahrung der Wirtschaftseinheit" liegt im gesamtstaatlichen Interesse, wenn es um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtssetzung geht. "Wirtschaftseinheit" setzt also mehr voraus als die Schaffung von "Rechtseinheit". Die beiden Zielvorgaben werden allerdings häufig eine Schnittmenge haben, da viele der in Art. 74 Abs. 1 und Art. 75 Abs. 1 GG aufgeführten Bereiche einen mittelbaren wirtschaftlichen Bezug aufweisen und sich Wirtschaftseinheit typischerweise über die Vereinheitlichung von Rechtslagen herstellen kann. Gleichwohl haben beide Zielvorgaben unterschiedliche Schwerpunkte. Geht es in erster Linie um wirtschaftspolitisch bedrohliche oder unzumutbare Auswirkungen einer Rechtsvielfalt oder mangelnder länderrechtlicher Regelung, greift die dritte Zielvorgabe des Art. 72 Abs. 2 GG ein*». Spunti da questa pronuncia sono tratti per l'Italia da Q. Camerlengo, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, cit., p. 1014.

[63] *Ivi*, par. 329: «*Die "Wirtschaftseinheit" als Zielgröße in Art. 72 Abs. 2 GG ist nicht auf den Bereich des "Rechts der Wirtschaft" in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG beschränkt, denn Art. 72 Abs. 2 GG bezieht sich auf alle Materien der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung. Erfordernisse der Wirtschaftseinheit im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG können also die Inanspruchnahme der Bundeskompetenz für alle in Art. 74 Abs. 1 GG aufgeführten Sachgebiete rechtfertigen*».

locale, purché non si generi un panorama così frastagliato e divergente da creare un danno all'economia nazionale[64]. Per completezza, occorre sottolineare che l'intervento federale è ammesso "*wenn und soweit*": la Federazione può legiferare solo *se* e *nella misura in cui* si realizzino i rischi di cui sopra, sicché anche i limiti materiali dell'intervento federale vanno commisurati secondo un criterio di proporzionalità in base allo scopo perseguito e al rischio corso dagli interessi nazionali protetti dalla norma costituzionale. Se questi sono comunque tutelati dalle legislazioni regionali, la competenza federale non può attivarsi[65].

5.2. *Le competenze elencate e deducibili in materia nautica*

Tenendo fede alla tradizione precedente, anche la GG riserva al livello federale, come materie concorrenti "pure", le principali competenze in materia di navigazione, condensate all'art. 74, n. 21, il cosiddetto «*nautische Katalog*»[66], ovvero: *navigazione d'alto mare e costiera*, *segnaletica marittima*, *navigazione interna*, *servizio meteorologico*, *vie d'acqua marine* e *vie d'acqua interne serventi il traffico generale*.

Questo ambito subisce l'interferenza di altre competenze, in particolare esclusive, della Federazione. La più evidente è quella relativa all'unità del territorio doganale e commerciale, sancita dall'art. 73, n. 5 GG[67].

[64] *Ivi*, par. 328: «*Wirtschaftliche Lagen vermögen die Länder grundsätzlich ebenso zu regulieren wie der Bund. Unterschiedliche landesrechtliche Regelungen können jedoch Schranken oder Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet errichten und insbesondere die Verteilung des wirtschaftlichen (personellen und sachlichen) Potentials verzerren; auch tatsächliche Verschiedenheiten zwischen den Ländern können der Gesamtwirtschaft in erheblichem Umfang abträglich sein. Der Erlass von Bundesgesetzen zur Wahrung der Wirtschaftseinheit steht dann im gesamtstaatlichen, also im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen*».

[65] BVerfGE 125, 141, par. 53: «*Der Bund hat kein Recht zur Gesetzgebung, wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen; dabei genügt allerdings nicht jede theoretische Handlungsmöglichkeit der Länder, gleich lautende Ländergesetze zu erlassen. Sinn der föderalen Verfassungssystematik ist es, den Ländern eigenständige Kompetenzräume für partikular-differenzierte Regelungen zu eröffnen*».

[66] Ph. Kunig, sub *Art. 74*, in I. v. Münch, Ph. Kunig (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, Monaco, VI ed., 2012, p. 120.

[67] Per esteso: l'unità del territorio doganale e commerciale, i trattati di commercio e di navigazione, la libera circolazione delle merci, il traffico commerciale ed il movimento dei pagamenti con l'estero, inclusa la protezione doganale e dei confini (*die Einheit des Zoll- und Handelsgebietes, die Handels- und Schiffahrtsverträge, die Freizügigkeit des*

C'è un altro articolo, esterno alle liste di materie, che tuttavia fonda una competenza esclusiva del *Bund*: si tratta dell'art. 27, dove si stabilisce l'unità ed unicità della marina mercantile tedesca, come già faceva la Costituzione dell'Impero. Ancora, l'art. 89 sancisce che il *Bund* è proprietario delle vie d'acqua già di appartenenza del *Reich* di Weimar e di queste resta amministratore tramite appositi organi, ferma la possibilità di alcune forme di delega ai *Länder*[68].

È curioso notare che non solo non esiste una materia unitaria dedicata ai "trasporti", ma, addirittura, le diverse tipologie di trasporto sono oggetto di forme differenti di competenza legislativa[69]. Il trasporto aereo (art. 73, n. 6 GG) e quello ferroviario (art. 73, n. 6a GG) ricadono nella competenza esclusiva del *Bund*. La navigazione rappresenta una *Kerncompetenz*, come il "trasporto su rotaia" diverso dalla ferrovia federale (con esclusione delle funivie: art. 74, n. 23 GG), mentre il trasporto stradale rappresenta una *Bedarfskompetenz* (art. 74, n. 22 e art. 72 GG). Questo già anticipa che il Costituente aveva la necessità di inquadrare situazioni e tradizioni diversificate nei diversi Stati tedeschi e di bilanciare gli interessi nazionali. Una prova di questo si rinviene nella prima decisione del BVerfG in materia di *Seewasserstraßen*, nella quale il giudice tedesco ebbe a sottolineare la differenza fra la regolazione del traffico acquatico rispetto a quello degli altri mezzi di trasporto. Ripercorrendo anche i lavori preparatori della GG, il Tribunale costituzionale sentenziò che le materie dell'art. 74, n. 21 GG dovessero essere interpretate invero in senso *restrittivo*, concernente cioè il solo traffico nautico, lasciando così più ampio margine ai *Länder* rispetto agli usi delle acque[70].

Warenverkehrs und den Waren- und Zahlungsverkehr mit dem Auslande einschließlich des Zoll- und Grenzschutzes).

[68] Art. 89 GG: «*(1) Der Bund ist Eigentümer der bisherigen Reichswasserstraßen. (2) Der Bund verwaltet die Bundeswasserstraßen durch eigene Behörden. Er nimmt die über den Bereich eines Landes hinausgehenden staatlichen Aufgaben der Binnenschiffahrt und die Aufgaben der Seeschiffahrt wahr, die ihm durch Gesetz übertragen werden. Er kann die Verwaltung von Bundeswasserstraßen, soweit sie im Gebiete eines Landes liegen, diesem Lande auf Antrag als Auftragsverwaltung übertragen. Berührt eine Wasserstraße das Gebiet mehrerer Länder, so kann der Bund das Land beauftragen, für das die beteiligten Länder es beantragen. (3) Bei der Verwaltung, dem Ausbau und dem Neubau von Wasserstraßen sind die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren*».

[69] R. Hoffmann, *Infrastrukturfinanzierung des Bundes : Denkanstoß Zu Den Hafenlasten in Den Bund-Länder-Beziehungen*, Duncker & Humblot, Berlino, 2011, p. 110 ss.

[70] BVerfGE 15, 1 – *Seewasserstraßen* del 30 ottobre 1962. Nella decisione il Tribunale dichiarò l'incostituzionalità di una legge federale sulla nettezza e la qualità delle acque,

In tutto questo mosaico, dove stanno i porti? Diviene necessario identificare non solo a livello giuridico il senso delle diverse disposizioni, ma anche fisicamente quali sono i beni che ricadono in capo alla Federazione, fermo restando che di nuovo troviamo – in particolare, con riferimento alle vie d'acqua – la tripartizione "regolazione, proprietà, amministrazione".

Argomenti testuali e logici per sostenere la "federalizzazione" dei porti sono ricavabili abbastanza facilmente.

È forse irragionevole sostenere che un porto sia parte integrante di una "via d'acqua", marittima o interna? Negarlo sarebbe come dire che un casello non fa parte dell'autostrada o la stazione ferroviaria non fa parte della ferrovia: gli esempi non sono casuali, perché la Costituzione tedesca fa esplicito riferimento alla proprietà delle autostrade (art. 90 GG), così come delle ferrovie federali (art. 73, n. 6a e 87e GG). Ancora, l'unità della marina mercantile (art. 27 GG) potrebbe addirittura dare titolo – secondo un *obiter dictum* del BVerfG[71] – alla Federazione per creare e mantenere strutture connesse alla navigazione, quindi anche i porti[72]. La stessa lettura data dal Tribunale costituzionale all'estensione della competenza federale in materia di navigazione (espressamente riferibile al trasporto via acqua) darebbe ulteriore supporto a questa lettura[73].

Bisogna però notare come il silenzio della GG, così loquace sugli altri mezzi di trasporto, assuma un qualche valore significativo: i porti sembrano restare esclusi dalle scelte espresse dal Costituente, potenzialmente prestandosi sia ad un'appropriazione nazionale che alla proprietà locale.

Invero, la scelta dell'ordinamento tedesco è, ancora una volta, spiegabile sulla base del dato storico e della tradizione (in particolare anseatica): se i porti non erano proprietà del *Reich* weimariano, ai sensi dell'art.

precisando che la competenza in materie di vie navigabili doveva riferirsi esclusivamente ai trasporti.

[71] L'art. 27 GG non è stato particolarmente prolifero dal punto di vista giurisprudenziale e serve sostanzialmente a confermare la norma competenziale in materia di navigazione marittima, attribuendo piena ed esclusiva potestà alla Federazione nello stabilire quali navi sono di nazionalità tedesca. Tuttavia, nell'unica sentenza in cui – se non si erra – il Tribunale costituzionale ha menzionato questa disposizione (BVerfGE 92, 26 - *Zweitregister*, del 10 gennaio 1995), è stato sottolineato l'interesse economico nazionale al mantenimento e all'implementazione dei traffici marittimi e della flotta mercantile e riconosciuto al legislatore federale il compito d fissare le priorità nella materia.

[72] Cfr. anche P. Häberle, *Die Zukunft der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen im Kontext Deutschlands und Europas: Zugleich ein Beitrag zu einer föderalen Verfassungstheorie der Stadtstaaten*, in *JuristenZeitung*, n. 2/1998, p. 63, nota 48.

[73] V. *supra* nota 70.

89 GG, non entrano nella proprietà del *Bund*. E dunque i dati legislativi cercano di armonizzare il quadro, lasciando in generale ai *Länder* i porti commerciali, anche se costituiscono parti integranti delle reti di trasporto regolate a livello federale.

Punti di riferimento legislativi sono la *Seeaufgabengesetz* del 1965 (*SeeAufgG*)[74] e la *Bundeswasserstraßengesetz* del 1968 (*WaStrG*).

La prima attribuisce alla Federazione il compito di promuovere la marina mercantile tedesca (in ossequio all'art. 27 GG) e, insieme ai *Länder* interessati, e di adottare le misure per mantenere l'efficienza dei porti marittimi[75], facendo più volte riferimento ai compiti relativi ai "porti di proprietà federale"[76]. È da notare che l'art. 19 *SeeAufgG* sancisce che alcune competenze del *Bund* in materia di sicurezza della navigazione non si applichino al porto di Amburgo ricompreso nella *Bundeswasserstraße* dell'Elba, così confermandoci, da un lato, che i porti sono necessariamente parti delle vie di navigazione. Dall'altro, viene protetta la competenza tradizionale del *Land* anseatico[77].

La *WaStrG* traccia invece i confini delle *Seewasserstraßen* e, dunque, delle proprietà federali e della loro amministrazione. Se per le vie di navigazione interna è previsto uno specifico allegato che indica, al chilometro, l'inizio e la fine della competenza federale, per le vie marittime la legge dà una definizione generale e da esse esclude espressamente gli ingressi dei porti delimitati da ambo i lati (dunque i porti creati dall'escavazione e protetti da mole o frangiflutti)[78], includendovi viceversa i porti

[74] Per esteso: *Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt* (legge sui compiti della federazione nell'ambito della navigazione marittima).

[75] Art. 1, n. 1 *SeeAufgG*: «*Dem Bund obliegen auf dem Gebiet der Seeschifffahrt 1. die Förderung der deutschen Handelsflotte im allgemeinen deutschen Interesse und neben den beteiligten Ländern die Vorsorge für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Seehäfen*»

[76] La loro lista si trova negli atti regolamentari adottati in base alla legge, come la *Verordnung über die Abgaben in den bundeseigenen Häfen im Geltungsbereich der Seeschifffahrtsstraßen-Ordnung* (*BundesSeehäfen-Abgabenverordnung - BHfAbgV)* in materia di tariffe (art. 13 *SeeAufgG*). Detti porti sono sono i porti rifugio di Borkum ed Helgoland ed i porti "segnaletici" (*Seezeichenhafen*) di Wittdün, Kiel-Holtenau e Brunsbüttel.

[77] Il peculiare regime dell'Elba e dei suoi tratti fu oggetto di accordi intercorsi fra il *Reich* weimariano e la città-stato, che ancora si confermano nelle previsioni commentate: cfr. H.P. Ipsen, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung*, cit., pp. 423-424.

[78] Art. 1 comma. 4 *WaStrG*: «*Seewasserstraßen sind die Flächen zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der Binnenwasserstraßen und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres. Zu den Seewasserstraßen gehören nicht die Hafeneinfahrten, die von Leitdämmen oder Molen ein- oder beidseitig begrenzt sind, die Außentiefs, die Küstenschutz-, Entwässerungs-, Landgewinnungsbauwerke, Badeanlagen und der trockenfallende Badestrand*».

di proprietà della federazione[79]. Si tratta di scali originariamente utilizzati per scopi militari e/o di sicurezza, la cui regolazione è rinviata ad un decreto ministeriale, che peraltro ne dà una ricognizione[80], e si ricollega strettamente alle competenze statali in materia di difesa e sicurezza marittima. Sempre la *WaStrG* concede l'uso gratuito dei beni federali connessi alle vie d'acqua ai *Länder*, se ciò serve gli interessi pubblici e, fra gli altri, è specificamente indicata la costruzione di impianti portuali[81].

5.3. *La collocazione dei porti: il diritto dei beni pubblici regionali*

Se in concreto la gestione dei porti commerciali è stata storicamente assicurata dai *Länder*, i commentatori hanno sempre ritenuto che questi non rientrassero nelle competenze della Federazione[82], anche per espresse considerazioni formulate in sede costituente su indicazione delle città anseatiche[83]. Nondimeno dal punto di vista costituzionale non è *ictu oculi* chiaro

[79] Art. 1, comma 6 *WaStrG*: «*Zu den Bundeswasserstraßen gehören auch 1. die bundeseigenen Schifffahrtsanlagen, besonders Schleusen, Schiffshebewerke, Wehre, Schutz-, Liege- und Bauhäfen sowie bundeseigene Talsperren, Speicherbecken und andere Speisungs- und Entlastungsanlagen*».

[80] *Verordnung über die Schutz- und Sicherheitshäfen, die Häfen der Deutschen Marine und der Bundespolizei der Bundesrepublik Deutschland an Seeschifffahrtsstraßen* (*Schutzund Sicherheitshafenverordnung – SchSiHafV*), adottata sulla base dell'art. 46, n. 1 *WaStrG*.

[81] Art. 1, comma 5 *WaStrG* : «*Soweit die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben des Bundes nicht beeinträchtigt wird, kann das jeweilige Land das Eigentum des Bundes an den Seewasserstraßen und an den angrenzenden Mündungstrichtern der Binnenwasserstraßen unentgeltlich nutzen, 1. wenn die Nutzung öffentlichen Interessen dient, insbesondere zur Landgewinnung, Boden- und Wasserentnahme, Errichtung von Hafenanlagen, zu Maßnahmen für den Küstenschutz und für den Wasserabfluss sowie für die Durchführung des Badebetriebes*». Sui porti interni v. R. Sussner, *Das Verwaltungsrecht der Binnenhafen*, cit., p. 34 ss.

[82] P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung in Hamburg. Rechtsfragen der Planung und Enteignung nach dem hamburgischen Hafenentwicklungsgesetz*, Gremer, Edelsbach, 1983, p. 172 ss.: «*Seehäfen sollen jedoch von einer Einbeziehung in die Tatbestandsmerkmale ausgeklammert bleiben. Die Ausnahme der Seehäfen läßt sich ein deutig aus der Entstehungsgeschichte des Art. 74 Nr. 21 GG belegen. In den Beratungen des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzungen des Parlamentarischen Rates ist nämlich erörtert worden, ob man nicht auch die Seehäfen in Art. 74 Nr. 21 aufnehmen sollte. Dieses ist jedoch aus drücklich abgelehnt worden, weil man zur Überzeugung gelangte, daß die gesetzliche Regelung der Seehäfen ausschließlich Landessache sei*».Così anche Ph. Kunig, sub *Art. 74*, cit., p. 121. V. ampiamente anche R. Hoffmann, *Infrastrukturfinanzierung des Bundes*, cit., p. 34 ss., che traccia anche una necessaria distinzione fra *Hafen* e *Wasserstrasse* dal punto di vista dell'evoluzione legislativa (p. 37 ss.), sottolineando che il porto è la parte terminale della via navigabile. Sull'interpretazione dell'art. 71, n. 1 torna a p. 138 ss.

[83] Cfr. le dichiarazioni del deputato Laforet nel *Kurzprotokoll der 7. Sitzung des*

sulla base di quale titolo ciò avvenga, con ricadute anche sugli esatti confini delle materie federali nautiche sopra descritte. Il dubbio può sussistere in questi termini: la proprietà e la gestione dei porti sono "*graziose concessioni*" fatte dal *Bund* ai *Länder* e come tali sempre modificabili? Oppure no?

Una lettura pro-federalista potrebbe ritenere che, in realtà, sui porti permane quel barlume di sovranità che gli Stati federati non hanno ceduto con il loro ingresso nel *Bund*. Questa continuità sovrana, però, potrebbe valere solo per alcuni *Länder*, quelli cioè che hanno mantenuto nel tempo un'identità territoriale significativa che ancora li riconnette agli Stati sovrani che decisero di aderire alla Confederazione tedesca del nord, prima, e poi alle varie forme del *Reich*[84]. E questo vale probabilmente proprio, se non esclusivamente, per le città-stato di Amburgo e di Brema[85] ed è questa identità diacronica che ancora legittima le due a ritenersi portatrici di una sovranità residuale in forza della quale hanno aderito anche al *Bund* nato dopo la Seconda Guerra Mondiale[86].

Viceversa, una lettura "unionista" potrebbe semplicemente ritenere che i porti non siano stati appropriati dal *Bund* per scelta, nell'ambito di un quadro costituzionale sfumato che lo avrebbe pure consentito.

Il tema è stato affrontato e risolto *ex professo* solo di recente dal BVer-

Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates vom 23. November 1948 (p. 11) «*Der Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung habe ‚die Seehäfen' absichtlich im Kompetenzkatalog nicht aufgeführt, da er auf Grund von Darlegungen der Vertreter der Hansestädte Hamburg und Bremen zu der Überzeugung gekommen sei, daß die gesetzliche Regelung der Seehäfen ausschließlich Landessache sei*» (citato in P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung,* cit., p. 173). Si noterà il riferimento a quanto dichiarato dai rappresentanti di Amburgo e Brema.

[84] Possiamo qui evocare le parole di P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Mohr, Leipzig, 1895, p. 167: «*Auf der Beherrschung eines bestimmten Gebietes beruht die zeitliche Identität (Continuität) des Staates*» (l'identità e la continuità temporale degli Stati si appoggia sulla signoria di un territorio determinato).

[85] Sebbene non espressa in questi termini, l'idea di unicità delle due città-stato, connessa alla loro tradizione millenaria, si rinviene anche in P. Häberle, *Die Zukunft der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p.61 ss. L'unico altro *Land* che ha mantenuto nel tempo una sua riconoscibilità storico-geografica è la Baviera, sebbene sia stata privata della regione storica del Palatinato.

[86] Cfr. K.O. Knops, sub *Art. 1*, in K.O. Knops, S. Jänicke, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, cit., p. 180 ss., in particolare cfr. p. 184: «*die Zugehörigkeit zur Bundesrepublik Deutschland auf einer verfassungsautonomen Entscheidung der Freien und Hansestadt Hamburg als Staat beruht*». Non molto diversamente A. Fischer-Lescano, *Landesverfassungsrecht, Bundesverfassungsrecht und transnationales Recht*, in A. Fischer-Lescano, et al. (a cura di), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p. 112.

fG, in un caso del 2021 riguardante – non a caso – il porto di Brema[87]. La questione costituiva un classico conflitto fra competenze federali e regionali, nominate ed innominate. Nel 2012, il *Land* di Brema modifica la sua legge portuale (*Bremischen Hafenbetriebsgesetzes*, del 21 novembre 2000), introducendo un'eccezione al principio del "porto universale" (art. 2), in base al quale tutte le tipologie di merci e beni sono ammesse nel porto di Brema. L'eccezione era volta ad impedire il transito di scorie nucleari (*Kernbrennstoffen*) nell'ambito portuale. Qui sorge il conflitto: il Governo federale rivendica la competenza esclusiva nazionale sul punto, derivata dall'art. 73 n. 14 GG, relativo all'uso dell'energia atomica per fini pacifici che, nella sua formulazione, abbraccia pure la gestione delle scorie[88]. Viceversa, il *Land* di Brema oppone la sua competenza, residuale ed altrettanto esclusiva, di regolare il porto come «*öffentliches Eigentum*», cioè come proprietà pubblica del *Land*. In questa veste, il porto ricadrebbe in una materia innominata e residuale di cui all'art. 70 GG.

In effetti, sin da sentenze risalenti del Tribunale costituzionale federale, il diritto dei beni pubblici regionali è considerato un ambito di competenza esclusiva dei *Länder*, dopo che venne esclusa l'attrazione del regime della proprietà pubblica delle strade nella competenza federale in materia di diritto civile[89]. Il BVerfG riconosce che questo regime di diritto pubblico si applica anche ai porti ed è diritto del legislatore regionale stabilire gli usi del bene pubblico e le eventuali limitazioni anche tramite specifiche "assegnazioni" di funzioni[90]. Dunque, riconosciuti i porti come beni pubblici

[87] BVerfGE 160, 1 - *Umschlagsverbot Kernbrennstoffe*, del 7 dicembre 2021.

[88] Art. 73, n. 14: «*die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe*».

[89] Decisione di riferimento è BVerfGE 42, 20 - *Öffentliches Wegeeigentum*, del 10 marzo 1976. La sentenza, che aveva ad oggetto la legge di Amburgo sulla proprietà delle strade, sottolinea la differenza fra la proprietà privata ed il suo bisogno di disciplina uniforme nel territorio e la proprietà pubblica, ricondotta ad un esercizio di sovranità nell'interesse generale: «*Das öffentliche Eigentum begründet eine "hoheitliche Sachherrschaft". Erlischt diese, weil die Zugehörigkeit der Grundfläche zum öffentlichen Weg endet, so lebt das Eigentum nach bürgerlichem Recht wieder auf*». Il concetto principale è proprio quello di *Sachherrschaft*, di signoria sul bene, il cui contenuto è orientato non dal diritto civile, ma dall'interesse generale («*Ihr Inhalt wird durch das öffentlich-rechtliche, auf die Allgemeinheit ausgerichtete Element bestimmt*»).

[90] BVerfGE 160, 1, parr. 86-87 (cit. interne omesse): «*In diesem bestimmt die Widmung Inhalt und Umfang des öffentlich-rechtlichen Status einer Sache und damit den zulässigen Umfang der Nutzung, in der Regel den sogenannten Gemeingebrauch. Die Widmung stellt die von einem erkennbaren Widmungswillen getragene Indienststellung einer öffentlic-*

regionali, in linea di massima, ai *Länder* non può essere imposto il principio del porto universale, né il *Bund* può sostituirsi ad essi nel decidere cosa deve transitare nei porti. Tuttavia, è vietato al livello regionale utilizzare le proprie "regole della casa" in modo da impattare sulle competenze esclusive della Federazione. Nel caso di specie, il Tribunale considera la legge di Brema chiaramente diretta ad incidere sulla competenza federale, sia nel testo, sia nello scopo, sia negli effetti che mira a produrre[91].

Delle due letture sopra proposte, prevale quella pro-federalista: si applica il regime dei beni pubblici, poiché oggetto di una sovranità connessa all'esercizio del potere. Resta, però, una sovranità limitata dalle specifiche competenze della Federazione.

6. *L'eguaglianza finanziaria fra i* Länder *e la posizione dei porti anseatici nelle sentenze del* Bundesverfassungsgericht

Si notava *supra* che, nella successione delle Costituzioni tedesche, non è mai emersa una clausola simile a quella della Costituzione americana sulla "non discriminazione fra porti". È tuttavia emerso un problema simile, connesso all'eguaglianza fra i territori e ai finanziamenti provenienti dalla Federazione. Per l'esattezza, il Tribunale costituzionale federale è stato più volte chiamato a decidere se forme di finanziamento (diretto o indiretto) nei confronti dei *Länder* costieri e portuali del Nord costituisse una rottura

hen Sache dar und kann auch konkludent erfolgen. Häfen sind öffentliche Einrichtungen im Sinne eines Bestands oder der Zusammenfassung personeller und sächlicher Mittel. Zur Aufrechterhaltung ihrer Zweckbestimmung unterliegen sie allerdings keinem allgemeinen Betretungsrecht. Den Widmungsumfang bestimmt vielmehr der jeweilige Hafenträger und übergeordnet der Landesgesetzgeber. Die Länder können den Umfang der Widmung grundsätzlich frei bestimmen; zur Einrichtung oder Aufrechterhaltung von Häfen mit einer bestimmten Infrastruktur oder einem bestimmten Widmungsumfang sind sie nicht verpflichtet. Auch steht es ihnen grundsätzlich frei, den Umfang nachträglich durch Teilentwidmung zu beschränken. Die (ursprüngliche) Widmung kann insbesondere auf konkrete Verkehre oder einzelne Umschlagsarten sowie auf bestimmte Hafenteile oder -anlagen beschränkt werden. Derartige Beschränkungen sind in der Praxis durchaus üblich. Gleiches gilt für den Ausschluss bestimmter Güterarten, weil Vorrichtungen für deren Umschlag – etwa aus betriebswirtschaftlichen Gründen – nicht (mehr) vorgehalten werden» . Il termine tedesco utilizzato è *Widmung*, che significa "dedicazione", "consacrazione". Su questa attività connessa alla proprietà pubblica dei porti (con richiamo espresso al regime delle strade pubbliche) cfr. H.M. Müller *Die Einziehung von öffentlichen Binnenhäfen unter besonderer Berücksichtigung nordrhein-westfälischer Verhältnisse*, in Aa.Vv., *Infrastruktur-Recht Festschrift für Wilfried Erbguth zum 70. Geburtstag,* Duncker & Humblot, Berlino, 2019, p. 614 ss.

[91] *Ivi*, par. 96 e ss.

del principio di eguaglianza fra i territori. Dunque, il tema non era propriamente la "discriminazione fra porti di Stati diversi" (anche se poteva intravedersi una forma di trattamento differenziato fra *Seehäfen* e *Binnenhäfen*), ma semmai una discriminazione fra Stati *proprietari di porti marittimi* e Stati che ne sono privi. Per ben tre volte il Tribunale costituzionale federale è stato investito della questione e si nota, nel succedersi delle decisioni, un mutamento dell'orientamento giurisprudenziale[92].

La prima decisione risale al 24 giugno 1986 e riguarda la legge di perequazione finanziaria federale (*Finanzausgleichsgesetz*). Il criterio di base per l'allocazione delle risorse era (ed è tuttora[93]) la *Finanzkraft*, ossia la "capacità fiscale" (di cui si trova traccia anche nell'art. 119 della Costituzione italiana dopo la riforma del Titolo V), calcolata sul rapporto fra entrate fiscali e numero di abitanti per ogni *Land*. A minore capacità fiscale corrisponde una maggiore integrazione da parte dei fondi federali, secondo i principi fissati direttamente dalla GG all'art. 107, comma 2[94].

Nella versione della legge impugnata all'epoca, si prevedeva una deviazione da questo criterio, a vantaggio delle città-stato anseatiche, con l'apporto di risorse ulteriori volte al rinnovamento e all'implementazione degli impianti portuali. Non solo, le città-stato erano parzialmente sottratte al criterio della capacità fiscale che, date le loro dimensioni, le avrebbe indubbiamente sacrificate. Queste previsioni erano contestate da alcuni altri *Länder*, che le ritenevano in contrasto con il principio di perequazione finanziaria e con il principio di eguaglianza, nella misura in cui altre specificità territoriali non venivano prese in considerazione dalla legge federale.

La decisione si rivela assai interessante per una duplice ragione. Anzitutto, viene riconosciuta la peculiarità delle città-stato anseatiche e della loro tradizione portuale che, secondo il BVerG, ha storicamente comportato – anche ai tempi di Weimar – il riconoscimento di un maggior contributo finanziario da parte della Federazione, in nome di un'attività (quale la gestione dei porti) che serviva tutta la Nazione[95]. Addirittura, il Tribunale afferma che quella riguardante Amburgo e Brema è l'unica pe-

[92] R. Hoffmann, *Infrastrukturfinanzierung des Bundes*, cit., p. 213 ss.

[93] Attualmente è in vigore la *Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern* (*Finanzausgleichsgesetz* – FAG), approvata nel 2001 e poi annualmente modificata per apportare i diversi cambiamenti alle proporzioni del finanziamento dei singoli.

[94] L'articolo ha subito varie revisioni costituzionali nel tempo, ma dal punto di vista concettuale rimane l'obbligazione costituzionale di perequare le risorse finanziarie fra regioni più ricche e regioni più povere. Nella dottrina italiana v. F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008.

[95] BVerfGE 72, 330 - *Finanzausgleich I* del 24 giugno 1986.

culiarità "oggettiva" che sia stata mai tradizionalmente presa in conto nel definire le modalità della perequazione finanziaria[96]. È particolarmente da notare che queste considerazioni sono inserite nella sezione della sentenza che fissa l'interpretazione costituzionale dell'art. 107, comma 2, GG. Di fatto, il Tribunale riconosce un principio costituzionale "consuetudinario" a vantaggio delle città-stato anseatiche che si traduce in una deviazione, a loro favorevole, dal criterio della capacità fiscale.

In secondo luogo, la sentenza ripercorre anche storicamente – almeno rispetto al periodo weimariano – la considerazione della gestione portuale da parte delle città anseatiche come una primaria attività economica pubblica. Più precisamente i porti di Amburgo e Brema erano considerati *imprese pubbliche di rilevanza nazionale*[97], così meritando anche il sussidio del *Reich*.

Il Tribunale cita una successione di leggi che per più di sessant'anni (anche durante l'epoca totalitaria) hanno favorito le due città portuali, riconoscendo così che il legislatore federale è autorizzato a prendere in considerazione «*die Unterhaltung und die Erneuerung*» dei porti maritti-

[96] *Ivi*, par. 209 (citazioni interne omesse): «*Diese primäre Ausrichtung auf das Finanzaufkommen wird bereits vom Text des Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG nahegelegt, dessen erster Halbsatz den Gesetzgeber verpflichtet, die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen auszugleichen, während erst im zweiten Halbsatz neben der Finanzkraft auch der Finanzbedarf der Gemeinden erwähnt wird. Ebenso wie die vorangegangene Stufe des bundesstaatlichen Finanzausgleichs, die Ertragsverteilung zwischen den Ländern (Art. 107 Abs. 1 GG), bezieht sich auch die Regelung über den horizontalen Finanzausgleich der Länder untereinander vorrangig auf das Finanzaufkommen. Nachdem die ursprüngliche Regelung des Länderfinanzausgleichs gemäß Art. 106 Abs. 4 GG a. F. auch die unterschiedliche Belastung der Länder mit Ausgaben ausgleichen sollte [...] den horizontalen Finanzausgleich künftig auf einen Ausgleich der Steuerkraftunterschiede zu beschränken. Lediglich die den beiden Hansestädten entstehenden Kosten der Unterhaltung ihrer Seehäfen sollten angemessen berücksichtigt werden; diese waren schon traditionell - auch während der Weimarer Republik - stets in den Finanzausgleich aufgenommen worden . Das Finanzverfassungsgesetz vom 23. Dezember 1955 sah in dem neugefaßten Art. 107 Abs. 2 Satz 1 GG nur noch einen angemessenen finanziellen Ausgleich zwischen leistungsstärkeren und leistungsschwächeren Ländern vor, ohne auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Belastung der Länder mit Ausgaben einzugehen. Im Rahmen der Finanzverfassungsreform 1969 trat dann an die Stelle dieser Formulierung die heutige Verpflichtung zu einem angemessenen Ausgleich der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder. Somit liegt es - mit der historisch begründeten Ausnahme der Seehäfen - im Sinne des Verfassungsgesetzgebers, die Bemessungsgrundlage Finanzkraft allein auf die objektiven, von politischen Bedarfs- und Dringlichkeitsentscheidungen unabhängigen Finanzaufgaben zu beziehen. Das aber ist nur möglich, wenn das benötigte Ausgabevolumen nach abstrakten Bedarfskriterien definiert wird*».

[97] *Ivi*, par. 244: «*Die Häfen in Hamburg und Bremen wurden als Unternehmungen der Länder im Sinne von § 63 des Finanzausgleichsgesetzes von 1923 (RGBl. I S. 494) angesehen. Diese Vorschrift sah Reichszuschüsse für Unternehmungen der Länder vor, deren Bedeutung sich auf das gesamte Reichsgebiet erstreckte*».

mi come l'unica *Sonderbedarf* (necessità speciale) in grado di incidere sul concetto di capacità fiscale del singolo *Land*[98].

La seconda decisione è del 27 maggio 1992[99]: in questo caso, erano Amburgo e Brema ad impugnare la legge, modificata nel 1990, laddove non riconosceva una compensazione totale degli esborsi connessi al porto. In sostanza, il legislatore federale aveva ancora riconosciuto un vantaggio ai *Länder* anseatici in relazione alla gestione portuale, ma solo come "sconto" sulla capacità fiscale complessivamente calcolata. Gli effetti, dunque, erano molto meno favorevoli rispetto alle allocazioni compiute in precedenza, ma ciò è facilmente spiegabile nel quadro finanziario post-riunificazione tedesca: il *Bund* aveva necessità di investire primariamente nelle regioni orientali dell'ex Repubblica democratica di Germania, rimaste sottosviluppate rispetto all'Ovest.

In effetti, il Tribunale costituzionale rigetta la doglianza, rimodulando il precedente del 1986 o, meglio, precisandolo: la tradizione legislativa *autorizza* il legislatore federale a prendere in considerazione gli oneri portuali delle città-stato, ma non lo obbliga[100], né in assoluto, né, tanto meno, a considerare integralmente tali oneri a vantaggio dei *Länder* anseatici nella ripartizione dei

[98] *Ibidem*: «*Die Begründung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichs vom 21. Februar 1940 (RGBl. I S. 391) rechtfertigte eine Begünstigung der Hansestadt Hamburg und des Landes Bremen in § 1 Abs. 6, des Gesetzes mit deren Aufwendungen für ihre besonderen Aufgaben wie die Hafenverwaltung und den Strombau (R l. 1940, S. 291 f.). Der Bundesgesetzgeber knüpfte im Gesetz über den Finanzausgleich unter den Ländern im Rechnungsjahr 1950 (BGBl. 1951, I S. 198) an diese Regelungen an, indem er in § 5 Nr. 6 und § 11 die Lasten der Hansestädte Bremen und Hamburg aus der Unterhaltung ihrer Seehäfen gesondert ansetzte. Von 1955 bis 1957 wurden die Hafenlasten der Länder Bremen und Hamburg im Finanzausgleich dadurch berücksichtigt, daß die Steuereinnahmen dieser Länder um 5 v. H. gekürzt wurden (siehe BR-Drucks. 78/ 54 a-c, a S. 8 und 132). § 4 s. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich unter den Länder vom Rechnungsjahr 1958 an (BGBl. 1959 I S. 73) kehrte dann wieder zur Abgeltung der Sonderbelastungen für die Unterhaltung der Seehäfen durch die Anrechnung bestimmter absoluter Beträge zurück und erstreckte sie auf den inzwischen ebenfalls zu einem relevanten Seehafen gewordenen Hafen Emden. Diese über 60jährige Tradition der Berücksichtigung von Hafenlasten im Länderfinanzausgleich erlaubt es dem Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungs- und Abgrenzungsbefugnis bei der Bestimmung der Finanzkraft gemäß Art. 107 Abs. 2 Satz 1 G die Belastungen der Länder aus der Unterhaltung und Erneuerung ihrer Seehäfen anders als sonstige Sonderbedarfe einzelner Länder jeweils angemessen zu berücksichtigen*»..

[99] BVerfGE 86, 148 - *Finanzausgleich II* del 27 maggio 1992.

[100] *Ivi*, par. 269 (cit. interne omesse): «*Grundsätzlich müssen Sonderlasten bei der Ermittlung der Finanzkraft unberücksichtigt bleiben. Doch gilt für die Sonderbelastungen aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen aus historischen Gründen eine Ausnahme. Wenn der Gesetzgeber, wozu er nicht verpflichtet ist, Seehafenlasten berücksichtigt, ist er weder zu ihrer genauen Berechnung noch zu ihrer vollen Abgeltung von Verfassungs wegen verpflichtet. Das Bundesverfassungsgericht hat daher lediglich zu überprüfen, ob sich Art und Höhe der Abgeltung durch Sachgründerechtfertigen lassen und das föderative Gleichbehandlungsgebot gewahrt ist*».

fondi perequativi. Del resto, anche nella successione legislativa a partire dalla repubblica di Weimar, le compensazioni non sono sempre state realizzate con lo stesso indice[101]. La Corte, peraltro, trova soddisfacente la spiegazione contenuta nella relazione del *Bundesrat*: da un lato, non tutte le merci che transitano nei porti anseatici sono destinati ad uscire dai confini locali. Dall'altro, separare partitamente i costi del porto dai costi generali di bilancio delle due città non è operazione agevole[102]: ne deriva un riconoscimento "forfettario" a beneficio di Amburgo e Brema.

[101] *Ivi*, par. 271-272 (cit. interne omesse): «*Der Gesetzgeber ist auch nicht verpflichtet, die Hafenlasten in der Weise zu berücksichtigen, daß die Länder, in denen die Häfen belegen sind, nach Durchführung des gesamten Länderfinanzausgleichs um die Höhe des Ansatzes der Seehafenlasten besser stehen. Dieses Ergebnis kann bei einer Berücksichtigung der Seehafenlasten im Wege der Absetzung von der Finanzkraftmeßzahl, wie es § 7 Abs. 3 FAG vorsieht, ohnehin nicht erreicht werden. Wie sich die finanzielle Lage eines Landes nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs darstellt, läßt sich aus der Höhe seiner Finanzkraftmeßzahl nicht unmittelbar ableiten, sondern hängt entscheidend von der Relation der Finanzkraftmeßzahlen der einzelnen Länder in ihrer Bedeutung für die Bemessung der Ausgleichszuweisungen und der Ausgleichsbeiträge (§ 10 FAG) ab. Daher wird die Absetzung von Hafenlasten im Wege des § 7 Abs. 3 FAG in der weit überwiegenden Zahl der Fälle gerade nicht zu einer Verbesserung um den in dieser Vorschrift genannten Betrag führen. Zwar sind die Seehafenlasten in dem - freilich ganz anders ausgestalteten - Finanzausgleichssystem der Weimarer Zeit durch vertikale Zuschüsse abgegolten worden, doch ist der Weg über eine Absetzung von der Finanzkraftmeßzahl traditioneller Bestandteil des Finanzausgleichs unter dem Grundgesetz. Schon bei der Einführung des Art. 107 Abs. 2 in das Grundgesetz in der Finanzreform 1955 wurden die Seehafenlasten im Gesetz als Abschlag von der Finanzkraftmeßzahl - damals noch in pauschaler Form – berücksichtigt. Da die ausnahmsweise Berücksichtigung der Seehafenlasten als Sonderbedarf aus historischen Gründen zulässig ist, ist es auch unbedenklich, dies auf die hergebrachte Weise zu tun. Allerdings könnte eine Entlastung der mit Seehäfen ausgestatteten Länder auch an anderer Stelle im Länderfinanzausgleich erfolgen, etwa nach Feststellung der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge (§ 10 FAG). So könnten alle Länder im Verhältnis ihrer Finanzkraft gleichmäßig zur Finanzierung der Hafenlasten herangezogen werden. Ob eine solche Lösung oder eine Finanzierung durch Zweckzuweisungen sinnvoller wäre, hat das Bundesverfassungsgericht nicht zu entscheiden. Es ist darauf beschränkt zu beurteilen, ob die geltende Regelung - wie immer sie unter ökonomischen Gesichtspunkten zu beurteilen sein mag - verfassungsrechtlich zulässig ist.*»

[102] *Ivi*, par. 270 (cit. interne omesse): «*Ausweislich der Begründung des Bundesrates werden in § 7 Abs. 3 FAG für die Häfen Bremens und Hamburgs die Nettoausgaben für Baumaßnahmen und die Nettobelastungen des Betriebes je zu 50 v.H. in Ansatz gebracht. Der hälftige Ansatz der Nettokosten wird zum einen dadurch gerechtfertigt, daß nur ein Teil des über die Seehäfen laufenden Außenhandels über die Grenzen der Länder reiche, in denen die Häfen belegen seien, zum anderen trage der Abschlag dem Umstand Rechnung, daß die Abgrenzung der Hafenlasten von allgemeinen Haushaltsbelastungen mit Unsicherheiten und Interpretationsschwierigkeiten verbunden sei. Es ist dem Gesetzgeber nicht verwehrt, auf einen solchen groben Billigkeitsmaßstab abzustellen, wenn dieser - wie beim Abstellen auf die Hälfte der Nettokosten - eine Gleichbehandlung aller Länder mit relevanten Häfen ermöglicht. Zu einer genaueren Berechnung - etwa im Hinblick auf die*

Si arriva quindi alla terza decisione, resa nel 1999, che appare quasi come un parziale *overruling* dei due antecedenti[103]. Qualcosa, in effetti, era cambiato: il legislatore federale riconosceva infatti un supporto economico non solo per i porti di Amburgo e Brema, ma anche per i porti della Bassa Sassonia e del Mecklemburgo-Pomerania. La tradizione legislativa era dunque rotta per una scelta analogica: la Federazione provava a replicare quanto già avveniva per i porti anseatici anche in altri luoghi. Il Tribunale costituzionale lo rileva, sottolineando il difetto di motivazione che sorregge la scelta di finanziare vari porti del Nord, senza tenere in considerazione altre possibili specificità di altri territori[104]. In effetti, si legge nella parte riassuntiva che il *Land* dell'Assia contestava che venissero prese in considerazione solo le infrastrutture portuali marittime e non altre, a partire dagli aeroporti[105]. L'affermazione del BverfG è piuttosto rapida e *tranchante*: nulla si dice per smentire le ragioni delle decisioni precedenti, anche perché la sentenza è in generale critica con il sistema disegnato dal legislatore, che appare deficiente, sotto diversi profili, di standard sufficientemente chiari e certi per orientare in maniera non aribitraria il riparto delle risorse. La dottrina, aderendo all'impostazione del giudice costituzionale, sottolineava come nell'attività perequativa dovesse essere eliminata qualunque considerazione di "speciali bisogni" che deviavano dal principio generale della capacità fiscale, dati gli effetti irragionevoli che tale considerazione era potenzialmente in grado di produrre[106].

Data la complessità del tema e delle valutazioni che il legislatore è chiamato a compiere, il Tribunale riconosce che la *Finanzausgleichsgesetz*, nella versione giudicata, può restare in vigore sino al 31 dicembre 2004, divenendo incostituzionale a partire dal giorno successivo.

Eigeninteressenquote - ist der Gesetzgeber nicht verpflichtet. Auch ist die Wahl des Referenzzeitraumes ersichtlich nicht auf eine Benachteiligung angelegt».

[103] BVerfGE 101, 158 - *Finanzausgleich III* dell'11 novembre 1999.

[104] *Ivi*, par. 315: «*Soweit in § 7 Abs. 3 FAG Sonderbelastungen berücksichtigt werden, die aus der Unterhaltung und Erneuerung von Seehäfen erwachsen, bedarf dieses einer Rechtfertigung. Eine solche läßt das Finanzausgleichsgesetz nicht erkennen. Sollte durch diese Regelung einem abstrakten Mehrbedarf Rechnung getragen werden können, der wegen der geographischen Lage nur Küstenländer belastet, so hat der Gesetzgeber zu prüfen, ob ähnliche Mehrbedarfe existieren, die dann ebenfalls berücksichtigt werden müßten*».

[105] *Ivi*, par. 203.

[106] R. Peffekoven, *Das Urteil des Bundesverfassungs gerichts zum Länderfinanzausgleich*, in *Wirtschaftsdienst*, n. 12/1999, p. 708 ss. (in particolare pp. 712-713 sui porti).

7. *Segue: il finanziamento federale tramite l'art. 104 a GG* ante *2006*

I porti del Nord Germania non resteranno a lungo senza sostegno federale. A poco meno di due anni dalla decisione del Tribunale costituzionale, il *Bund* adotta una nuova legge – approvata con il beneplacito del *Bundesrat* – che garantisce il finanziamento dei porti di Amburgo, Brema, Bassa Sassonia e Mecklemburgo-Pomerania.

In questo frangente, cambia il referente costituzionale per giustificare l'intervento: non più la *perequazione* fondata sulla capacità fiscale dei territori, ma il supporto straordinario ammesso dall'art. 104 a, comma quarto, GG, nella versione vigente prima del 2006[107], quando venne approvata una significativa riforma dell'assetto federale, con particolare riguardo agli aspetti finanziari[108].

Nel 2001, la norma costituzionale consentiva al *Bund* di concedere aiuti ai *Länder* per investimenti di particolare importanza («*besonders bedeutsame Investitionen*») per favorire la crescita economica («*zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums*»). Venne così approvata la legge sull'aiuto federale ai porti marittimi del Nord[109], che richiama espressamente gli scopi ammessi dalla norma costituzionale, declinandoli nel settore portuale[110].

Insomma, dopo la terza sentenza del BVerfG sulla perequazione fi-

[107] «*Der Bund kann den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind. Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt*»

[108] C.d. *Föderalismusreform I* , entrata in vigore il 1 settembre 2006.

[109] *Gesetz über Finanzhilfen des Bundes nach Artikel 104a Abs. 4 des Grundgesetzes an die Länder Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein für Seehäfen*, del 20 dicembre 2001 (BFinHBRuaG).

[110] Art. 1, comma 1, BfinHBRuaG: «*Der Bund gewährt den Ländern Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen im Bereich der Seehäfen, insbesondere für Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur von Seehäfen wie den Bau oder Ausbau von Hafenanlagen, von Verkehrswegen und öffentlichen Verkehrsflächen*» (La Federazione garantisce ai *Länder* di Brema, Amburgo, Mecklemburgo-Pomerania, Bassa Sassonia e Schlesvig-Holstein un aiuto finanziario per investimenti di particolare rilevanza nel settore dei porti marittimi, in particolare per misure volte al miglioramento delle infrastrutture economiche dei porti, così come per la costruzione o l'espansione di opere portuali, di vie di trasporto e di aree di trasporto pubblico, *traduzione nostra*).

nanziaria, il sostegno federale dei porti ha cambiato veste, ma non sostanza: non si incide più sul riparto di base, connesso alla ricchezza reale dei territori, ma si attivano canali paralleli e supplementari dedicati alle infrastrutture portuali. Il che, a dire il vero, è coerente con la circostanza che, in particolare le città-stato, siano territori ad alta capacità fiscale: dunque, l'incisione sulle risorse perequative sarebbe effettivamente andata a detrimento di territori più bisognosi.

In concreto, l'investimento federale è del tutto rilevante e, nella versione della legge riformata nel 2017, si nota una netta differenziazione fra quanto destinato alle città anseatiche e quanto agli altri porti del Nord[111].

8. *Le possibili forme di sostegno federale ai porti tramite i vari strumenti della GG*

Nella "Costituzione finanziaria" tedesca, sono tre gli strumenti si presterebbero al finanziamento federale dei porti o al loro supporto.

È agevole partire da quello più immediato ed espresso nell'art. 125 c GG, introdotto con la riforma costituzionale nel 2006 e poi modificato dalla successiva riforma del 2009. Il comma secondo dell'articolo dà continuità alla copertura costituzionale della legge sul finanziamento dei porti del 2001: ciò si rendeva necessario perché la riforma aveva modificato l'art. 104 a, comma quarto, su cui la legge si basava, scorporando le sue previsioni in un nuovo art. 104 b, con alcune differenze di carattere procedurale sul sostegno all'investimento. L'art. 125 c fa salvo il finanziamento federale *sine die*: mentre è previsto che tutte le misure adottate sulla base della norma costituzionale cessino al 31 dicembre 2019 o prima, il finanziamento portuale è mantenuto sino alla sua eventuale abrogazione futura.

In base al rinvio espresso dall'art. 125 c al nuovo art. 104 b, il sussidio si mantiene nell'alveo della *competenza federale di sostegno agli investimenti* dei *Länder*.

Ma non si tratta dell'unico strumento ipotizzabile: nel marzo del 2025 il *Bundesrat* ha approvato una delibera con cui si invita il Governo federale a predisporre un quadro per il finanziamento dei porti non più ancorato all'art. 104 b, ma all'art. 91 a GG[112]. Tale norma prevede una diversa forma di intervento nazionale a sostegno delle attività am-

[111] In base all'art. 1, comma 2, BfinHBRuaG sono destinati annualmente ai porti marittimi del Nord 38.346.000 di euro, di cui 10.737.000 a Brema, 20.963.000 ad Amburgo ed i restanti sono suddivisi, con qualche leggera differenza, fra le tre restanti regioni.

[112] *Entschließung des Bundesrates zur Stärkung der Finanzierungsinstrumente für die*

ministrative dei *Länder*, quando tali attività abbiano una rilevanza per tutta la collettività e quando l'azione del *Bund* sia necessaria al fine di migliorare le condizioni di vita. Le finalità per cui ciò è ammissibile sono due: il miglioramento del tessuto economico regionale (*Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur*) o il miglioramento della struttura agricola e la protezione delle coste (*Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*).

La differenza fra il 104b (gli investimenti) e il 91a (la compartecipazione, *Mitwirkung*) risiede anzitutto nell'obbligatorietà o meno dell'intervento statale: nel secondo, riunite le condizioni, l'intervento federale è necessario e copre aree di "ordinaria amministrazione" dei *Länder.* Viceversa, l'art. 104 b identifica i finanziamenti federali pur sempre come facoltativi e pur sempre in chiave di "straordinarietà". In sostanza possiamo affermare che l'art. 91 a prevede una partecipazione alla *spesa corrente*, mentre l'art. 104 b si riferisce alle *spese per investimenti*.

La proposta del *Bundesrat* – proveniente quindi dai governi regionali – è di rifocalizzare l'intervento federale estendendolo dalle spese di investimento (che, per quanto finanziate annualmente, debbono essere "dimostrate" ed intese come tali) a tutte le attività che i governi locali adottano per la gestione portuale (come la manutenzione). Peraltro, la proposta è chiara nel domandare che questa compartecipazione non si limiti ai soli *Seehäfen* del Nord, ma anche ai *Binnenhäfen* fluviali.

Dal punto di vista delle condizioni costituzionali, l'intervento sarebbe giustificato anzitutto per la sua rilevanza collettiva nazionale, data la funzione dei porti. Inoltre, ciò servirebbe sia lo scopo di implementare il tessuto economico regionale (condizione piuttosto ampia e *passe partout*), ma nel caso dei porti marittimi anche la protezione delle coste potrebbe beneficiarne per estensione. In base alla richiesta del *Bundesrat*, la competenza *ex* art. 104 b GG resterebbe poi attivabile per favorire grandi opere infrastrutturali.

9. *La* Nationale Hafenstrategie *come prova del federalismo cooperativo*

È importante notare che l'attività federale non copre solo il supporto finanziario, ma anche l'identificazione delle coordinate strategiche della politica portuale.

Come sopra accennato, già nella *SeeAufgG* è previsto che il *Bund*

Modernisierung und nachhaltige Entwicklung der deutschen Häfen, adottata nella seduta del 21 marzo 2025.

promuova la flotta commerciale e la funzionalità dei porti, insieme ai *Länder* interessati[113]. In tempi più recenti – e sempre in concomitanza con "sommovimenti" a livello dell'Unione europea – questo compito si è declinato anche nell'adozione di documenti strategici, spesso preannunciati nei "contratti di coalizione" conclusi dalle forze politiche per formare il Governo federale.

Il primo di questi documenti è il *Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen*, elaborato nel 2009 dal Ministero federale dei trasporti, che elaborava nel settore gli obiettivi strategici ed i dettagli varati dal Governo nel *Masterplan Güterverkehr und Logistik* del 2008, sulla base di intendimenti fissati nel contratto di coalizione del 2005[114]. A questo è seguito il *Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen 2015*, approvato nel gennaio 2016 ed anche questo annunciato dal *Koalitionsvertrag* per la XVIII legislatura[115]. È da notare che fra i due si registrarono due modifiche rilevanti: la prima, sostanziale, è l'abbandono nel documento del 2016 dell'approccio liberistico che aveva caratterizzato il piano precedente. La seconda (di carattere formale, ma pur sempre di rilievo) è che l'*Hafenkonzept* del 2015 è adottato dal Governo come atto collegiale e non è un semplice "rapporto" elaborato dal Ministero dei Trasporti. Quest'ultimo piano sarà accompagnato, nel 2017, dalla *Maritime Agenda 2025*, di nuovo approvata dal Governo.

Stessa imputazione formale vale per la *Nationale Hafenstrategie*,

[113] Art. 1, n. 1 *SeeAufgG*: «*Dem Bund obliegen auf dem Gebiet der Seeschifffahrt 1. die Förderung der deutschen Handelsflotte im allgemeinen deutschen Interesse und neben den beteiligten Ländern die Vorsorge für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Seehäfen*».

[114] *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, dell'11 novembre 2005. Si tratta dell'accordo di governo alla base del primo Esecutivo Merkel. Il capitolo dedicato ai trasporti ed alla logistica è il n. 6 (*Infrastruktur – Verkehr, Bau, Wohnen*, p. 54 ss.), che contiene un paragrafo espressamente dedicato al settore della navigazione marittima ed interna (6.4. *Maritimen Standort und Binnenschifffahrt stärken*, p. 59 ss.). Particolarmente di rilievo è l'approccio liberistico, particolarmente in sintonia con l'epoca, che emergeva dal documento, nel quale si sottolineava la necessità di garantire la concorrenza fra i porti per raggiungere la soluzione più efficiente, senza distorsioni operate dagli aiuti di Stato (*ivi*, p. 59: «*Der Wettbewerb zwischen den europäischen Häfen ist ein wichtiger Schritt zu möglichst effizienten Lösungen und darf nicht durch staatliche Beihilfen verzerrt werden. Unser Ziel ist es, die notwendigen seewärtigen und landseitigen Anbindungen der deutschen Seehäfen gezielt und koordiniert auszubauen*»).

[115] *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, del 27 novembre 2013, p. 34: «*Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Häfen zu stärken, entwickeln wir das Nationale Hafenkonzept unter Berücksichtigung des Bundesverkehrswegeplans 2015 weiter und beseitigen Engpässe bei der land- und seeseitigen Anbindung deutscher See- und Binnenhäfen mit internationaler Bedeutung*».

adottata dal *Kabinett* il 20 marzo 2024, anch'essa preconizzata dal contratto di coalizione del 2021[116].

Anche l'ultimo contratto di coalizione alla base del Governo Merz, siglato nel 2025, annuncia l'implementazione della *Hafenstrategie* nella prima metà della legislatura, con particolare riguardo alla conclusione di accordi con i *Länder* per risolvere il tema del finanziamento nel senso espresso dalla richiesta del *Bundesrat* (v. *supra*)[117].

Soprattutto nel documento del 2015, viene sottolineato come la politica portuale richieda il coordinamento fra il *Bund* e i *Länder*, considerate le diverse competenze in materia[118]. La Strategia del 2024 ribadisce come scopo strategico principale del documento sia rafforzare il coordinamento e la cooperazione sia tra livello federale e livello regionale, ma anche tra i diversi *Länder*[119]. In entrambi i documenti, le parti finali individuano azioni concrete, identificando in relazione a queste le rispettive responsabilità di *Bund* e *Länder*.

Ci troviamo dinanzi ad una concretizzazione pratica del *Kooperativer Föderalismus* tedesco[120], caratterizzato, in buona misura, dall'informalità

[116] *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkei. Koalitionsvertrag der 20. Wahlperiode des Bundestages*, del 7 dicembre 2021, p. 42: «*Wir werden eine Nationale Hafenstrategie entwickeln und die enge Zusammenarbeit unserer Häfen fördern. Der Bund steht zur gemeinsamen Verantwortung für die notwendigen Hafeninfrastrukturen*».

[117] *Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag der 21. Wahlperiode des Bundestages*, del 5 maggio 2025, p. 9: «*Wir werden die nationale Hafenstrategie mit Hochsee- und Binnenhafen als gesamtstaatliche Aufgabe umsetzen und uns über die Finanzierung der Maßnahmen mit den Ländern in der ersten Hälfte der Legislaturperiode verständigen*». Anche a p. 26-27 si fa riferimento all'implementazione della *Nationale Hafenstrategie*: «*Für die Ertüchtigung der Infrastruktur aus Wasserstraßen, Schleusen, See- und Binnenhäfen werden wir für notwendige Investitionen eine auskömmliche zusätzliche Finanzierung mit Planungssicherheit organisieren. Dafür wird ein Finanzierungs- und Realisierungsplan entwickelt. Wir unterstützen weiterhin die Transformation der Wasserstraßen und Häfen. Die Nationale Hafenstrategie wird umgesetzt*».

[118] Bundesregierung, *Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen 2015*, Berlino, 2015, pp. 36-37.

[119] Bundesregierung, *Nationales Hafenstrategie für die See- und Binnenhäfen*, Berlino, 2024, p. 17.

[120] Su cui si v. in particolare i lavori di K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*. C.F. Müller, Karlsruhe, 1962; Id., *Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, in T. Ritterspach, W. Geiger (a cura di), *Festschrift für Gebhard Müller, zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*. Mohr Siebeck, Tubinga, 1970, p. 141 ss, nonché G. Kisker, *Kooperation im Bundestaat. Eine Untersuchung zum Kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Mohr Siebeck, Tubinga, 1971. Nella dottrina italiana v. almeno A. De Petris, *Il principio cooperativo come elemento*

e dalla costruzione degli indirizzi politici nazionali tramite un confronto continuo con i governi regionali, ovviamente nella materie – *ça va sans dire* – in cui essi sono titolari di specifiche competenze.

Non solo: l'idea della cooperazione federale coinvolge spesso e volentieri anche i c.d. *stakeholders* privati, in un'attività ampia di consultazione e ascolto delle diverse istanze[121]. La stessa *Hafenstrategie* è stata il frutto di un'elaborazione congiunta fra i diversi attori pubblici e privati della politica portuale[122].

Si può forse dire che questo "principio cooperativo"[123] ha plasmato la cultura politico-costituzionale tedesca e vi è fortemente radicato. Ciò fa sì che la legge – dunque l'atto formale e *imperativo* – non sia vista solo come la *fonte*, a monte, dell'attività di riforma dello Stato, ma come *prodotto*, a valle, di un processo che è di per sé trasformativo, poiché mette in moto all'unisono le attività legislativa ed esecutiva della Federazione e dei *Länder*. Ed è particolarmente rilevante notare che il vero abbrivio di questo processo risiede ancora nell'impulso politico che si struttura negli accordi di coalizione che sorreggono i Governi federali. Una cooperazione a cerchi concentrici che si allargano: dalla mediazione politica si arriva alla collaborazione ed al coordinamento istituzionale, fino ad allargarsi al coinvolgimento del settore privato.

È facile comprendere come questo processo sia fondamentale nella materia che ci occupa, giacché consente di mantenere l'unità economica, predicata dalla GG, e l'univocità della politica commerciale della Nazione tutta. Il fatto che il *Koalitionsvertrag* del 2025 apra alla richiesta del *Bundesrat* di interpretare la gestione dei porti al lume dell'art. 91 a GG conferma questo approccio: i porti, anche se di proprietà regionale, sono una questione generale e servono l'interesse nazionale unitario.

ispiratore del federalismo tedesco: un Sonderweg *irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018, p. 431 ss.

[121] Nel caso della politica marittima e portuale, un evento di rilievo, organizzato biannualmente dal Ministero dell'economia, è la *Nationale Maritime Konferenz*. All'interno del Ministero esiste infatti un *Koordinator der Bundesregierung für die maritime Wirtschaft und Tourismus* cui è delegata l'organizzazione di questa Conferenza e la supervisione dei programmi federali di coordinamenti dell'economia marittima. Il ruolo è ricoperto da esponenti politici, i quali, tuttavia, non rivestono la carica di sottosegretario.

[122] Bundesregierung, *Nationales Hafenstrategie*, cit., p. 7 ss.

[123] W. Rudolf, *Kooperation im Bundesstaat*, in J. Insee, P. Kirchof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV, Heidelberg, Müller, 1999, 1106 ss; R. Herzog, *Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstat*, in J. Insee, P. Kirchof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. II, cit, 473

10. *Conclusioni della sezione: differenze formali e analogie sostanziali con gli Stati Uniti*

A questo punto è possibile provare a tracciare alcune conclusioni comparative fra la Germania e gli Stati Uniti.

Dal punto di vista formale notiamo alcune differenze.

In primo luogo, in Germania le competenze federali sono più strutturate e meglio definite (a partire dalla navigazione e dalla politica commerciale), sicché le zone d'ombra si riducono: ciò ovviamente non elide qualunque ambiguità e la necessità che talvolta un verdetto giudiziario chiarisca i confini delle competenze. Questo elemento autorizza degli interventi più netti da parte del Governo federale. Sottolineiamo, peraltro, che esiste ormai in Germania una chiara autorizzazione costituzionale per il *Bund* a supportare le regioni costiere ed i loro porti, cosa che, almeno formalmente, resterebbe vietata nell'ordinamento statunitense. Gli stessi programmi di finanziamento federale in Germania si muovono in un quadro costituzionale delineato che la concreta partecipazione degli Esecutivi regionali alla legislazione federale aiuta a mantenere in equilibrio.

Se guardiamo però alla sostanza delle cose, notiamo che le situazioni non divergono così nettamente.

Anzitutto, notiamo che, in concreto, i livelli federali sia in Germania che Oltreoceano si vedono attribuita la potestà a regolare il commercio marittimo, la navigazione interna ed esterna e l'assetto delle reti di trasporto. In entrambi i Paesi i porti godono di una loro specificità come "materia", poiché non sono automaticamente attratti nelle più ampie competenze federali in ambito marittimo o nautico. Il che, alla fine, indirizza i Governi federali ad intervenire tramite il supporto finanziario, senza avocare a sé la proprietà e l'amministrazione ordinaria.

Anche quest'ultimo dato appare convergmerchente: nella molteplicità di interessi che gli Stati contemporanei sono chiamati a curare, e pure nelle sfaccettature che assumono i vari interessi economici, è necessario che le Federazioni operino una selezione di quali attività intendono amministrare direttamente.

I porti, considerati la loro centralità nelle economie nazionali ed il bisogno di mantenere fluidi i traffici commerciali, potrebbero effettivamente costituire una "tentazione" per i Governi federali. Ciò non avviene, *in primis*, per la forza del dato storico, poiché la proprietà ed il controllo degli scali marittimi locali rappresentano un elemento residuo della sovranità, perduta o ceduta, degli Stati federati. *In secundis*, costituire e mantenere un'amministrazione federale per ciascun porto "centra-

lizzato" genera costi non indifferenti e apre ad oggettivi rischi di conflitti inter-istituzionali rispetto alle diverse scelte che riguardano gli empori (a partire da quelle urbanistiche). Dunque, nel caso di compendi proprietari di complessa gestione come i porti, o avviene una scelta "fondativa" (e forse anche sostenuta da un certo approccio ideale e/o ideologico[124]) che ne determina l'appropriazione oppure non vi è convenienza per la Federazione ad assumere tale onere *a posteriori*.

Quello che infine si realizza è un equilibrio ragionevole: la Federazione garantisce l'unità economica regolando il commercio ed il trasporto; lo Stato federato trattiene la proprietà di un bene fondamentale per la comunità di riferimento e, al tempo stesso, si obbliga – nell'interesse suo e della Nazione tutta – a mantenerlo vivo e funzionante. È questa quota-parte di interesse nazionale, curata dallo Stato, che la Federazione riconosce e valorizza con il finanziamento delle opere e delle infrastrutture portuali.

Non si crede di esagerare affermando che questo equilibrio conviene a tutti, da molteplici punti di vista. Sotto il profilo economico-finanziario, il porto viene gestito da chi lo ha sempre amministrato, evitando così la moltiplicazione delle burocrazie e dei loro costi. Nella prospettiva dell'efficienza, gli enti gestori dei porti sanno che i finanziamenti federali potrebbero arrestarsi o essere deviati altrove se il porto risultasse inefficiente, il che costituisce uno stimolo a manutenere e ad ampliare le aree portuali. Infine, dal punto di vista politico-democratico, l'amministrazione resta prossima alle comunità di riferimento dell'area portuale, garantendo quindi una maggiore *accountability* della sua gestione.

[124] L'esempio sono le *Wasserstraße* acquisite dal *Reich* di Weimar: un caso in cui si mischia vincolo esterno (il Trattato di Versailles), una scelta "fondativa" e rivoluzionaria rispetto al passato (l'Impero, in base alla Costituzione del 1871, le regolava, ma non le possedeva), ma anche un approccio politico-ideologico volto alla collettivizzazione/nazionalizzazione dei beni naturali suscettibili di sfruttamento economico.

Sez. II – I porti e il diritto costituzionale degli *Hafenländer* di Amburgo e Brema

Sommario: 1. Gli interessi del commercio e della navigazione nelle Costituzioni anseatiche del XIX secolo. – 1.1. "Commercio e industria" (*Handel und Gewerbe*) come fondamenti dello Stato bremense nella Costituzione del 1848-49. – 1.2. La resistenza alla costituzionalizzazione nello Stato di Amburgo e le Costituzione del 1860 e 1879. – 2. Le Costituzioni d'epoca weimariana. – 3. L'assetto attuale di Amburgo: il Preambolo della Costituzione e l'art. 2 sul territorio statale. – 4. La declinazione della missione costituzionale di Amburgo come città-porto: la *Hefenentwicklungsgesetz*. Il dibattito sulla privatizzazione della *Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA)*: rinvio. – 5. Segue: la *Hamburg Port Authority-Gesetz*. – 6. Il tentato referendum propositivo sul divieto di transito delle armi nel porto di Amburgo – 7. Segue: democrazia diretta versus democrazia rappresentativa a difesa della proprietà pubblica – 8. La caratura sociale della Costituzione di Brema – 9. La missione continua: l'economia marittima di Brema nel quadro dell'economia unitaria – 10. La proprietà pubblica e i limiti costituzionali alla privatizzazione – 11. L'amministrazione dei porti di Brema – 12. A mo' di conclusione: la vocazione imprenditoriale del modello anseatico e la sua congiunzione con lo Stato sociale

1. *Gli interessi del commercio e della navigazione nelle Costituzioni anseatiche del XIX secolo*

La natura delle città anseatiche come "Repubbliche di mercanti"[125] si avverte nell'evoluzione costituzionale intervenuta a partire dalle prime Costituzioni in senso proprio e così definite, adottate nel 1848 sull'onda dei moti liberali che toccavano tutta Europa.

È particolarmente istruttivo soffermarsi sull'evoluzione costituzionale delle due città-stato anseatiche ancora esistenti e sull'oscillazione fra forme repubblicane sostanzialmente oligarchico-plutocratiche e dimensioni più democratiche del potere. In entrambi i casi, i poli rappresentativi di questo pendolo erano rappresentati dai due organi decisionali degli Stati anseatici: il *Sena*t, che per secoli aveva rappresentato il patriziato mercantile, e la *Bürgerschaft*, l'assemblea cittadina, rappresentativa comunque delle classi medio-alte. Accanto a questi, in entrambe le città emergevano

[125] M. Lindemann, *The Merchants Republics*, cit.

come istituzioni politico-economiche le corporazioni (chiamate *Zünfte* a Brema, organizzate ad Amburgo in *Deputationen*). Le Costituzioni anseatiche del XIX secolo avevano appunto necessità di riorganizzare questo assetto istituzionale, un *continuum* fra politica ed economia.

1.1. *"Commercio e industria" (*Handel und Gewerbe*) come fondamenti dello Stato bremense nella Costituzione del 1848-49*

Diversamente dalla consorella Amburgo, a Brema l'adozione di una prima Costituzione fra il 1848 ed il 1849 fu piuttosto pacifica, sebbene il *Senat* (e le forze da questo rappresentate) avessero opposto un'iniziale resistenza[126].

In generale, la Costituzione del 1849 non può ancora dirsi propriamente democratica: il riconoscimento della sovranità popolare è solo indiretto[127], la cittadinanza ancora ristretta e la divisione dei poteri fra *Senat* e *Bürgerschaft* continua a risentire dei precedenti rapporti di forza. Non a caso, i membri del *Senat* sono eletti a vita e i due organi sono in realtà compartecipi della funzione legislativa ed amministrativa. Un apparente avanzamento in senso democratico – a lungo disconosciuto ad Amburgo – è il divieto di imporre per il voto della *Bürgerschaft* requisiti censitari o pagamenti di specifiche imposte[128]. Ciò, però, non significa una garanzia di suffragio universale maschile: la regola costituzionale era facilmente aggirata restringendo il godimento della cittadinanza ai cosiddetti *Aktivbürger*, i "cittadini attivi" che avevano versato denaro nelle casse dello Stato[129], dato che l'art. 36 sottolinea che erano elettori, *di norma*, tutti i cittadini di Brema, ma rinvia alla legge specifice esclusioni. Viceversa, l'eleggibilità senatoriale sconta vari limiti espliciti, non solo anagrafici (i senatori devono aver compiuto trent'anni), ma anche economici (non devono avere debiti) e, soprattutto, di carattere professionale: nel collegio di sedici membri, otto devono essere intellettuali (appartenenti alla "classe intellettuale", *Gelehrtenstand*, cioè esercenti professioni liberali)

[126] P. Kalmbach, C. Schminck-Gustavus, *Aspekte der Bremischen Verfassungsgeschichte*, cit., p. 83 ss.

[127] Art. 3: «*Alle Staatsgewalt geht von der Gesammtheit der Staatsbürger aus*».

[128] Art. 36, par. 71: «*Wähler und wählbar sind in der Regel alle Bremische Staatsbürger. Besondere Ausnahmen bestimmt das Gesetz. Indeß darf die Wahlberechtigung und Wählbarkeit weder durch den Besitz eines bestimmten Vermögens bedingt, noch von einem bestimmten Maß öffentlicher Abgaben abhängig gemacht werden*».

[129] *Gesetz, über die Wahl der Bürgerschaft und den Austritt aus derselben vom 2. April 1849*.

e di questi cinque devono essere giuristi. Degli altri otto, almeno cinque devono essere mercanti[130].

La "Costituzione materiale" della città di Brema trova quindi una sua continuità nella "Costituzione formale", la quale garantisce che il governo resterà nelle mani delle classi che lo avevano mantenuto sino ad allora, aprendosi un poco alle istanze degli altri gruppi.

Questa continuità è particolarmente accentuata dal sesto capitolo della Costituzione dedicata alle istituzioni statali per la promozione del commercio e dell'industria (*Staatsanstalten zur Förderung des Handels und der Gewerbe*)[131].

Nel comitato redattore si discusse se questi riferimenti all'economia dovessero trovare spazio nella Costituzione, dato che questa doveva occuparsi solo dell'organizzazione politica dello Stato. Tuttavia, vi fu accordo sul ritenere che la promozione del commercio e dell'industria costituisse una specificità (*Besonderheit*) e un fondamento dello Stato di Brema e che il suo inserimento in Costituzione aveva lo scopo di conferire una duratura garanzia degli interessi vitali dello Stato[132].

Questi *Staatsanstalten* servivano dunque a dare continuità alla rappresentanza degli interessi economici settoriali all'interno del quadro istituzionale. In particolare, la Costituzione creava (o riformava) il *Kaufmannsconvent* e la *Handelskammer* per promuovere gli interessi del commercio e della navigazione (*Handel* und *Schifffahrt*), mentre il *Gewerbeconvent* e la *Gewerbekammer* avrebbero curato gli interessi dell'industria (art. 88).

[130] Art. 19, par. 38: «*Von den Mitgliedern des Senats müssen stets acht dem Gelehrtenstande angehören und unter diesen wenigstens fünf Rechtsgelehrte sein. Unter den übrigen acht Mitgliedern, welche dem Gelehrtenstande nicht angehören dürfen, müssen stets wenigstens fünf Kaufleute sich befinden*».

[131] Si impone una precisazione sulla traduzione: i termini *Handel* e *Gewerbe* potrebbero essere tradotti entrambi con "commercio". Invero, *Handel* indica il commercio in senso stretto, come compravendita e traffico di beni, mentre *Gewerbe* fa più genericamente riferimento ad un'attività economica esercitata in maniera professionale. Da questo punto di vista è più affine al termine *industria*, intesa come attività economica generica e non come settore secondario dell'economia. La traduzione è confermata dal fatto che la stessa Costituzione di Brema inserisce nell'ambito del *Gewerbe* coloro che esercitano un'attività artigianale o di altro tipo di fabbricazione (art. 92: *Der Gewerbeconvent wird aus Staatsbürgern, deren Berufsthätigkeit in der Betreibung eines Handwerks oder einer Fabrik besteht, gebildet*).

[132] «*Die Pflege von Handel und Gewerbe als Besonderheit und Grundlage des bremischen States wurde dann aber schließlich doch in den Verfassungstext aufgenomenn [zur] dauernden Sicherung der Lebeninteressen [der Stadt]*» (cit. integrale in P. KALMBACH, C. SCHMINCK-GUSTAVUS, *Aspekte der Bremischen Verfassungsgeschichte*, cit., p. 84).

I *Conventen* erano in sostanza associazioni di categoria, costituite agli inizi del secolo riorganizzando le precedenti gilde, identificate dalla Costituzione e composte da tutti coloro che esercitavano il mestiere "protetto". La continuità con la situazione precedente ben si coglie nell'organizzazione del *Kaufmannsconvent* in contrasto con il *Gewerbeconvent.* Se per quest'ultimo, infatti, la Costituzione dà una definizione delle professioni che sono incluse nella confederazione, per il commercio essa stabilisce che il *convent* è composto dai membri della "borsa di Brema" (*Bremische Börse*), istituzione mercantile ovviamente pre-esistente.

I compiti di queste istituzioni mercantili erano di natura rappresentativa e consultiva, ma il loro ruolo assumeva tratti co-legislatoriali, come dimostra la previsione che attribuiva al Senato, in accordo con la *Handelskammer* e sentito il *Kaufmannsconvent*, il potere di regolare il commercio, la navigazione e le attività ancillari, nonché di fissare la relativa tassazione (art. 91)[133].

Viceversa, il *Gewerbeconvent* e la *Gewerbekammer* avevano un ruolo più limitato, essendo chiamate a rendere solo un parere preventivo obbligatorio sulle leggi riguardanti i loro settori. Peraltro, la *Gewerbekammer* era composta da membri designati dal *Gewerbeconvent* e dal Senato, mentre la *Handelskammer* era esclusivamente eletta dal *Kaufmannsconvent*.

Anche in queste differenze si coglie la conservazione dei privilegi per la classe dominante e un'inclusione incipiente, ma sorvegliata, degli altri ceti.

La Costituzione subì un rimaneggiamento nel 1854, sebbene gli assi principali sino a qui descritti non furono oggetto di sostanziali modifiche[134]. Da segnalare che, accanto alle istituzioni di cui sopra, venne creata la *Kammer für Landwirthschaft*, con compiti simili alla *Gewerbekammer*. Non era tuttavia prevista una corporazione sullo stile dei due *convent*, ma si rinviavano alla legge le modalità di elezione dei rappresentanti degli agricoltori.

1.2. *La resistenza alla costituzionalizzazione nello Stato di Amburgo e le Costituzione del 1860 e 1879*

Lo sviluppo costituzionale di Amburgo fu più contrastato della consorella Brema. Ben due tentativi furono condotti nel 1848 e nel 1849 per stendere

[133] Art. 91, par. 168: «*Sie ist berufen, auf Alles, was dem Handel und der Schifffahrt dienlicht sein kann, fortwährend ihr Augenmerk zu richten, darüber zu berathen und dem Senat auf dessen Antrag oder auch unaufgefordert gutachtlich zu berichten, wie auch die ihr zur Förderung des handels- und Schiffahrtsverkehrs angemessen scheinenden Maßregeln bei den zuständigen Behörden zu beantragen*».

[134] Si può citare una modifica nella composizione del Senato, divenuto di diciotto membri, di cui dieci giuristi e almeno cinque mercanti (art. 21).

una Costituzione repubblicana in sintonia con la *nouvelle vague*, che aveva come modello la Costituzione di Francoforte, la cd. "*Paulkirchenverfassung*"[135]. La resistenza del *Senat* locale e il fallimento degli accordi fra le fazioni consentì di tergiversare sino al 1860, così mantenendo l'assetto politico-istituzionale creato dal *Haupt-Rezess* del 1712, che aveva consacrato l'ereditarietà della partecipazione alla *Bürgerschaft*. Ciò consentì ad Amburgo di ancorarsi alla "seconda restaurazione" che veniva condotta in Prussia e negli altri Stati tedeschi dopo il 1848. Solo con l'aprirsi di una nuova era liberale[136], sempre nel Regno di Prussia, ed avendo ormai aderito all'Impero, la città-stato anseatica dovette seguire le tendenze collettive, arrivando ad una versione rimaneggiata della sua Costituzione nel 1859, un testo che – non rivoluzionando i precedenti rapporti di forza – tentava di ridimensionare parzialmente il peso del *Senat* (e dunque del ceto dirigente).

Vi è una caratteristica comune a tutti i testi costituzionali amburghesi, che tuttora permane: nessuna Costituzione – se non il progetto fallito del 1848 – ha previsto un catalogo di diritti fondamentali degli individui (ma nemmeno dei cittadini)[137]. Dunque, alcune grandi innovazioni sociali sono passate attraverso la legge ordinaria. Particolarmente significativa ai nostri fini è la *Gesetz über Staatsangehörigkeit und Bürgerrecht* del 7 novembre 1864 che unificò le "classi di cittadinanza" di Amburgo, nelle quali i cittadini erano distinti in funzione della residenza (e, indirettamente, del ceto)[138] ed introdusse la libertà generale di iniziativa economica (*Gewerbefreiheit*), che fino ad allora era ristretta ai soli cittadini storici, i quali erano gli unici a poter avere e mantenere delle proprietà e delle attività commerciali sul suolo di Amburgo[139].

Dal punto di vista della rappresentanza dei ceti economici, le Costituzioni amburghesi del XIX secolo adottano un approccio molto simile a quella di Brema.

Nel *Senat* di diciotto commissari sedevano nove esperti di diritto e scienza dell'amministrazione (*Kameralwissenschaft*)[140] ed altri nove, di cui sette

[135] Chiamata così perché venne deliberata nella Chiesa di San Paolo a Francoforte.

[136] Si tratta della *Neue Ära* inaugurata sotto il regno di Federico Guglielmo IV di Prussia.

[137] H-P. Strenge, *Hamburger Verfassungsgeschichte*, in K.O. Knops, S. Jänicke, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, cit., p. 74

[138] P. Borowsky, *Vertritt die Bürgerschaft die Bürgerschaft? Verfassungs-, Bürger- und Wahlrecht in Hamburg von 1814 bis 1914*, in in Id., *Schlaglichter historischer Forschung,* cit., p. 101. Le classi di cittadinanza erano organizzate in base alla residenza all'interno della città o nel contado (*Landbürger*).

[139] *Ibidem*.

[140] Nel testo originario della Costituzione, la K è sostituita dalla C: *Cameralwissenschaft*.

mercanti. Nelle competenze dell'organo elencate non poteva quindi mancare il potere di concludere trattati commerciali e altri trattati (*Handelsverträge und andere Staatsverträg*), a chiara indicazione di quali fossero le linee di politica internazionale da seguire. Quanto alla *Bürgerschaft,* nel testo del 1860 essa si divideva, quanto ad elezione, in due sotto-collegi: ottantaquattro erano eletti direttamente dai cittadini, sia urbani che della campagna, che avessero compiuto i venticinque anni e pagassero regolarmente una tassa sulla proprietà o il reddito (art. 29). Altri centootto rappresentanti erano eletti fra proprietari terrieri paganti un certo livello di imposta e i deputati delle Delegazioni e dei Collegi, ovvero le istituzioni rappresentative delle professioni (art. 30), cui erano affidati poteri amministrativi. Nella Costituzione del 1879, queste proporzioni mutarono parzialmente e, soprattutto, la prima metà dell'Assemblea era eletta a suffragio maschile diretto, superando così il requisito censitario, mentre la seconda – pur mutando le istituzioni di riferimento – manteneva una rappresentanza corporativa.

Entrambe le Costituzioni prevedevano, come a Brema, la promozione degli interessi del commercio e dell'industria tramite appositi comitati (*Ausschuß*) eletti dalle gilde dei mercanti e degli artigiani. Diversamente dall'altra città anseatica, i testi costituzionali si limitavano a rinviare alla legge l'organizzazione di queste istituzioni e la loro disciplina.

2. *Le Costituzioni d'epoca weimariana*

Con l'epoca di Weimar e la creazione dei *Reich*, anche nei *Ländern* fu dato nuovo impulso alla scrittura costituzionale, sotto l'egida della già ricordata clausola di omogeneità fra la Costituzione repubblicana federale e quelle regionali.

Finiscono così, in entrambe le città anseatiche, i privilegi della classe mercantile, di fronte all'universalizzazione del suffragio per le *Bürgerschaften* e l'introduzione dei principi del regime parlamentare, in base ai quali i membri del *Senat* erano eletti dall'assemblea e mantenevano la carica sino a che perdurasse la fiducia dell'assemblea stessa: un parlamentarismo monista in un contesto nazionale, viceversa, ancora connotato dal dualismo[141].

L'*ancien régime* viene dunque definitivamente superato.

[141] Sullo sviluppo del regime parlamentare in Germania, anche con riguardo alle esperienze locali, v. A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, LGDJ, Parigi, 2004, p. 8 ss. (20 ss. per l'epoca di Weimar).

La Costituzione di Amburgo del 1921 resta invero assai scarna: sono sempre assenti i diritti fondamentali e i pochi articoli (71 in totale) si limitano a regolare la vita delle istituzioni statali. Accanto a quelle politiche, viene fatto riferimento a nuove istituzioni "economiche", il Consiglio dei lavoratori (*Arbeiterrat*) ed il Consiglio dell'economia (*Wirtschaftsrat*)[142], chiamati a partecipare ai compiti economici dello Stato ed alle leggi di socializzazione (art. 66). Da sottolineare l'introduzione di una norma costituzionale ancora esistente (art. 62), in base alla quale le remunerazioni ottenute da una persona che rappresenta lo Stato in un'impresa commerciale appartengono allo Stato. Si tratta di una previsione valida per il porto di Amburgo, che nell'epoca weimariana era considerata un'azienda pubblica[143]. Non vi è però alcun esplicito riferimento al porto o al commercio marittimo: una circostanza che può forse leggersi anche con il processo di industrializzazione che aveva interessato la città negli anni precedenti, mutandone la vocazione economica da commerciale a produttiva, e segnando così un parziale declino delle attività portuali[144].

Molto più eloquente era invece la Costituzione di Brema del 1920, che nella sezione IV dedicata alle *öffentlich-rechtlichen Körperschaften* fa espresso riferimento all'amministrazione portuale. L'art. 78 stabilisce che i porti dello Stato di Brema (Brema e Bremenhaven) devono essere gestiti da un ente pubblico autonomo[145], ma sotto il controllo dello Stato[146].

Con grande modernità, la Costituzione bremense ipotizza un'amministrazione dei trasporti multimodale, con origine nel porto: la disposi-

[142] Sulle istituzioni federali di identica natura (il *Reichswirtschaftsrat* dell'art. 165 Cost. Weimar) si levarono le critiche di C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlino, 1928, p. 297 ss.

[143] Cfr. BverfGE, 72, 330 (*supra*, nota 97).

[144] P. Borowsky, *Hamburg und der Freihafen,* cit., p. 135 ss.

[145] Nei dibattiti costituenti, emerge che il modello di riferimento come "ente pubblico" è il Porto di Londra: A. Rehder, *Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen von 1920 : Ein Stadtstaat zwischen Tradition und Pragmatismus*, Nomos, Baden Baden, 2016, p. 233. Si tratta di un riferimento interessante, anche se un poco impreciso, dal momento che il porto di Londra fu costituito come *public trust* con il *Port of London Act* del 1908. Questa formula istituzionale non corrisponde alla persona giuridica di diritto pubblico (secondo la tradizione romanistico-continentale), ma è un particolarissimo ibrido (già citato nel capitolo precedente) che assomiglia più ad un partenariato pubblico-privato, in cui si intrecciano le due dimensioni.

[146] Tale specificazione fu voluta per il timore di alcuni rappresentanti socialisti che si venisse a creare un ente eccessivamente autonomo, preda di un piccolo gruppo di cittadini interessati, perpetuando così modelli precedenti. Il controllo statale (quindi parlamentare) serviva per garantire una reale democratizzazione del bene-porto: v. ancora A. Rehder, *Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen von 1920*, cit., p. 232.

zione prevede infatti che lo stesso ente gestore dei porti possa occuparsi pure delle ferrovie e degli altri trasporti, incluse le vie di navigazione dello Stato ove non fossero state appropriate dal *Reich*[147], in base alle norme nazionali già analizzate nella sezione precedente.

La successiva sezione III ci mostra un'originale forma di *continuità nell'innovazione*: vi ritroviamo le precedenti istituzioni di promozione e rappresentanza degli interessi economici tradizionali (il commercio, la navigazione, l'industria e l'agricoltura, presidiati dalla *Handelskammer,* dalla *Gewerbekammer* e dalla *Landwirtschaftskammer*), affiancate, in nome di un principio di parità[148], da altre rappresentanze di categorie nel passato pretermesse, come i commercianti al dettaglio e i ristoratori (riuniti nella *Kleinhandelskammer*), gli impiegati (*Angestelltenkammer*) e gli operai (*Arbeiterkammer*). Queste Camere di rappresentanza vengono unificate nel loro *status* e nelle loro prerogative, con l'attribuzione di un potere consultivo obbligatorio nelle materie di competenza e il diritto di inviare una rappresentanza davanti all'Assemblea per esporre le proprie posizioni sui diversi affari.

Insomma, a Brema si respira forte la nuova "aria" weimariana: anzi, forse è uno dei casi più emblematici di come vengano declinati i principi ispiratori della Costituzione del 1919 in materia economica: lo Stato non è solo proprietario, ma gestore dei beni pubblici e costitutore di nuovi servizi cui questi beni sono strumentali[149]. Non solo, nello Stato e nelle sue istituzioni emerge una rappresentanza *pluralistica* delle forze economiche, profondamente mutate dall'evoluzione industriale: non hanno più voce in capitolo solo gli interessi dei grandi ceti mercantili d'un tempo, ma il confronto abbraccia anche i lavoratori, operai ed impiegati, nonché i piccoli imprenditori conducenti attività "minori", anteriormente non

[147] Art. 78 Cost. Brema 1920: «*Die Häfen des bremischen Staates werden von einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft verwaltet. Ihr kann auch die Verwaltung der Eisenbahnen und der dem allgemeinen Verkehr dienenden Wasserstraßen des bremischen Staates übertragen werden, solange sie nicht vom Reich übernommen sind oder sofern das Reich nach ihrer Übernahme den bremischen Staat mit ihrer Verwaltung beauftragt.*

Die öffentlich-rechtliche Körperschaft verwaltet die ihr unterstellten Verwaltungszweige selbständig, jedoch unter Aufsicht des Staates. Ihr Verhältnis zum Staat und die Grundsätze ihrer Verfassung werden durch Gesetz bestimmt».

[148] A. Rehder, *Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen von 1920*, cit., p. 240.

[149] Ciò avviene perché si è ormai in uno Stato in cui «non ci si doveva limitare a tutelare i deboli, ma occorreva subordinare i forti alle regole della compatibilità sociali» (M. Stolleis, *La "Costituzione sociale" di Weimar del 1919*, in M. Gregorio, P. Corona (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 61

considerate interessi fondamentali dello Stato[150]. Nella Costituzione di Brema si realizza quindi un'originale incrocio fra le sue peculiarità tradizionali ed il modello della *Mitwirkung* dei lavoratori disegnato dalla Costituzione del *Reich* all'art. 165. Tale cooperazione già nella norma federale si estende oltre il recinto aziendale per divenire compartecipazione istituzionale all'elaborazione degli indirizzi politico-economici e sociali dello Stato[151].

Detto ciò, non si può nemmeno non osservare come la rappresentanza delle forze economiche resta invero *frammentata*: si disegna un'architettura policentrica, ma forse anche centrifuga e la gerarchizzazione degli interessi economici (così evidente nei poteri diversi attribuiti nell'assetto costituzionale precedente alle diverse *Kammeren*), uscita dalla porta sarebbe comodamente rientrata dalla finestra, grazie al diverso potere economico-finanziario delle corporazioni (oggi diremmo *lobby*) rappresentate.

3. *L'assetto attuale di Amburgo: il Preambolo della Costituzione e l'art. 2 sul territorio statale*

"*La libera città anseatica di Amburgo, in quanto città-porto mondiale, ha una missione particolare, affidatale dalla sua storia e dalla sua collocazione, da adempiere nei confronti del popolo tedesco*"[152]. Questa frase apre il Preambolo della Costituzione di Amburgo adottata il 6 giugno 1952.

Dopo più di un secolo di scrittura costituzionale, tentata o riuscita, il porto di Amburgo trova infine la sua consacrazione, addirittura nel preambolo della legge fondamentale, con una formulazione affatto singolare ed espressiva: *Welthafenstadt*. La città di Amburgo si appella alla sua storia per ricordare il proprio ruolo di connessione fra la Germania e il resto del mondo. La formula riunisce tutta l'essenza dello sviluppo amburghese: una città-porto universale, in cui lo scalo non è separabile,

[150] Sulle istituzioni weimariane di rappresentanza economica v. T. KEISER, *Democrazia economica, proprietà e lavoro nell'esperienza costituzionale weimariana,* cit., p. 79 ss., che ne segnala invero il fallimento.

[151] L'art. 165 della Costituzione di Weimar istituì il diritto dei lavoratori alla compartecipazione nella gestione aziendale, organizzato su tutto il territorio statale in un consiglio federale di rappresentanza del lavoro (*Reichsarbeiterrat*) e consigli distrettuali (*Bezirksarbeiterräte*).

[152] «*Die Freie und Hansestadt Hamburg hat als Welthafenstadt eine ihr durch Geschichte und Lage zugewiesene, besondere Aufgabe gegenüber dem deutschen Volke zu erfüllen*».

geograficamente e socialmente, dalla comunità cittadina[153]. In questa veste, Amburgo si candida ad essere una città di pace[154]. Del resto, poco più avanti, il testo afferma che diversità e apertura al mondo sono tratti caratteristici dell'identità anseatica[155].

In questo quadro, il porto è richiamato come base economica essenziali di Amburgo[156], ma anche come fondamento della sua posizione peculiare (*Sonderstellung*) di città-stato[157]. Un esempio rilevante di come l'elemento territoriale si trasforma in paradigma identitario e culturale, come predicava la giuspubblicistica tedesca della prima metà del XX secolo[158].

Con questo spirito, il Preambolo non dimentica la dimensione mercantile e, in effetti, subito dopo il richiamo alla pace e, dal 2023, all'Europa unita, fa capolino l'anima commerciale dell'Ansa: gli alti compiti assegnati dalla Costituzione saranno adempiuti tramite la promozione e lo sviluppo dell'economia, "supportata e guidata" dallo Stato. La libertà di concorrenza e di cooperazione sono altresì richiamate per servire questi scopi[159].

È particolarmente interessante che, accanto alla "tradizionale" apertura della città-stato portuale[160], compaia immediatamente il paradigma dello Stato sociale, che parte da un dovere individuale di ciascuno ad operare per il bene comune. Lo Stato annuncia di voler proteggere le forze del lavoro[161], i diritti dei minori e di aiutare chi si troverà in situazione

[153] Cfr. B. Vosskühler, sub *Präambel*, in K.O. Knops, S. Jänicke (a cura di), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, cit., p. 170 ss.

[154] «*Sie will im Geiste des Friedens eine Mittlerin zwischen allen Erdteilen und Völkern der Welt sein*».

[155] «*Vielfalt und Weltoffenheit sind identitätsstiftend für die hanseatische Stadtgesellschaft*».

[156] C.H. Glatz, D. Haas, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 6. 6.1952*, cit., p. 227: «*Der Hafen bildet noch immer überwiegend Hamburgs wirtschaftliche Grundlage*».

[157] *Ibidem*: «[*Der Hafen] begründet damit die Legitimation für die stadtstaatliche Sonderstellung Hamburgs*».

[158] Ricordiamo R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlino, 1928, p. 53 ss. e H. Heller, *Staatslehre*, Sijthoff, Leiden, 1934, p. 139 ss., già citati nell'introduzione di questo lavoro.

[159] «*Durch Förderung und Lenkung befähigt sie ihre Wirtschaft zur Erfüllung dieser Aufgaben und zur Deckung des wirtschaftlichen Bedarfs aller. Auch Freiheit des Wettbewerbs und genossenschaftliche Selbsthilfe sollen diesem Ziele dienen*».

[160] Nel Preambolo non si può non notare una certa ricostruzione "romantica" della storia amburghese, che per secoli (e sino a pochi decenni prima del testo del 1952) era la storia di uno Stato oligarchico controllato da un patriziato mercantile.

[161] Sul rapporto tra tutela e promozione del lavoro e Costituzione economica v. P.

di svantaggio economico. La democrazia politica – recita il Preambolo – si coniugherà con i principi della democrazia economica, per raggiungere l'uguaglianza politica, sociale ed economica[162].

Nel 1986, il Preambolo fu arricchito dal riferimento alla "Costituzione ambientale": lo Stato si impegna a proteggere "i fondamenti naturali della vita" e ad assumere la sua responsabilità per lottare contro il surriscaldamento globale[163]. Per una città che ha vissuto e vive sulle acque e sul commercio per via acquatica anche questo riferimento è particolarmente significativo e, come si vedrà, questa missione sarà poi ripresa dalla legge costitutrice dell'Autorità portuale.

La lunghezza e la densità delle missioni costituzionali "supreme", messe in avanti dal Preambolo, non può sorprendere nella misura in cui il testo che lo segue non comprende – come i suoi predecessori – un catalogo di diritti fondamentali.

Una menzione specifica merita poi l'art. 2 della Costituzione, dedicato al territorio statale e ai diritti sovrani su di esso (*Hoheitsrechte*), norma che ha subito, nel 2001, una revisione costituzionale che ne ha espunto il comma secondo.

Il comma primo enuncia che il territorio statale (*Hoheitsgebiet*) è composto dal territorio definito dalla tradizione e dalla legge (*durch Herkommen und Gesetz*) ed è modificabile solo attraverso una legge di revisione costituzionale. Il secondo comma originario – oggi scomparso – sanciva che la città-stato manteneva, al di fuori del suo territorio, i diritti sovrani che già esercitava, in particolare sul territorio di Cuxhaven, sull'estuario dell'Elba e sull'Elba stessa[164]. Il terzo comma – divenuto secondo – autorizza infine lo Stato a stringere accordi con gli altri *Länder* al fine di istituire enti di proprietà comune. Lo stesso comma autorizza la mera partecipazione, senza comproprietà, dello Stato.

Questa disposizione si rivela interessante ai nostri fini per tre aspetti.

Il primo riguarda le fonti costituzionali dei confini territoriali: la leg-

Piluso, *L'obiettivo della piena occupazione nelle trasformazioni della Costituzione economica. Un impegno in cerca di effettività*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025, p. 41 ss. sulla situazione tedesca da Weimar in avanti.

[162] «*Um die politische, soziale und wirtschaftliche Gleichberechtigung zu verwirklichen, verbindet sich die politische Demokratie mit den Ideen der wirtschaftlichen Demokratie*».

[163] «*Die natürlichen Lebensgrundlagen stehen unter dem besonderen Schutz des Staates. Insbesondere nimmt die Freie und Hansestadt Hamburg ihre Verantwortung für die Begrenzung der Erderwärmung wahr*». La formula dei *natürlichen Lebensgrundlagen* sarà poi ripresa dalla Costituzione federale, nell'art. 20a GG, introdotto nel 2002.

[164] H.P. Ipsen, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung*, cit., p. 420.

ge e la tradizione. La *potestas* della città, in base ad un principio di effettività, si estende sui domini che da secoli le appartengono e che sono stati precisati solo ad un certo punto, con la legge del 22 marzo 1937 sulla "Grande Amburgo", in un'epoca – all'evidenza – in cui la tradizione anseatica era venuta meno. In quest'ottica, anche i confini portuali e delle zone rivierasche che essi costituivano si inquadrano in un'origine *ab immemorabili*.

Il secondo aspetto, ancora di carattere storico, riguarda il controllo della città-stato sull'*exclave* rappresentata dal porto di Cuxhaven, porto costiero affacciato sulle acque del Mare del Nord. Come nel caso di Bremenhaven per Brema, esso aveva rappresentato per secoli l'avamposto della città anseatica rispetto ai traffici oceanici, garantendo il controllo sull'estuario dell'Elba ed evitando così che gli altri Stati impedissero o complicassero il transito dei vascelli verso la città di Amburgo. Questo stesso transito era munito di garanzie affinché le navi potessero risalire l'Elba verso lo scalo cittadino[165]. Nel 2001, una modifica costituzionale elimina il riferimento a questi privilegi storici, ma non fa altro che adattare il testo della Legge fondamentale a quanto già avvenuto: nel 1961, infatti, Amburgo siglò un Trattato con cui definiva, insieme alla Bassa Sassonia, la gestione delle aree portuali di Cuxhaven, sancendo una permuta fra i *Länder*: Amburgo rinunciava a Cuxhaven ed otteneva in cambio l'isola di Neuwerk ed il suo piccolo arcipelago che presidiano l'ingresso nell'estuario dell'Elba. Gli atolli, in realtà, sono rimasti privi di una valenza commerciale: all'origine del Trattato, vi era il progetto di costruzione di un porto d'alto mare, extracostiero, di proprietà amburghese, che le riguardava. Fallito il progetto, esse sono attualmente inserite nel Parco Nazionale del Wattenmeer, creato dal *Land* anseatico[166].

Il terzo aspetto riguarda la modifica dei confini, possibile solo attraverso una legge di revisione costituzionale. Questo riferimento ha visto vari commentatori affermare che i confini del porto franco fossero presidiati dalla legge costituzionale[167]: non solo il *Bund* non avrebbe potuto modificarlo e/o eliminarlo, malgrado le sue competenze nella ma-

[165] W. Drexelius, R. Weber, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg,* cit., p. 4 ss.

[166] M. Schuler-Harms, sub *Art. 2*, in K.O. Knops, S. Jänicke (a cura di), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, cit., pp. 189-190.

[167] W. Drexelius, R. Weber, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg,* cit., pp. 8-9; C.H. Glatz, D. Haas, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, cit., p. 227; H.P. Ipsen, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung,* cit., p. 430 ss. lo afferma in relazione alla Costituzione di Weimar, ma lo esclude nella vigenza della Costituzione di Bonn.

teria, senza il consenso "sovrano" di Amburgo, ma la stessa città-stato non avrebbe potuto modificare i confini del porto franco senza passare da una legge costituzionale. In questa opzione ermeneutica, la dottrina leggeva in combinato disposto il riferimento del Preambolo al porto, la tradizione storica della città e la previsione concreta riguardante i suoi limiti territoriali.

Ritroviamo anche in questo passaggio la significativa connessione fra *sovranità territoriale* e *sovranità economica*: nella zona del porto franco, la sovranità apparentemente non viene meno sotto il suo profilo territoriale, ma è ampiamente limitata nella sua natura economica, che (non) si esplica attraverso il potere di imposizione fiscale. Nel caso di Amburgo, Stato vivente per e col suo porto, modificare i confini della sovranità economica significa(va) intaccare la sua sovranità in senso lato. Non è un caso che queste letture non reggeranno alla sfida del tempo: con il rinsaldarsi delle Comunità europee prima e dell'Unione poi, la sovranità economica del *Land* è venuta a diluirsi non solo nella Federazione, ma anche nell'ordinamento sovranazionale. Così, l'eliminazione del porto franco passerà da una semplice legge federale, ancorché dietro richiesta dal *Senat* di Amburgo, ma senza modifica della Costituzione. Ed, in effetti, questa interpretazione che imporrebbe una legge costituzionale per la modifica dei confini portuali sembra ormai derelitta dai commentatori contemporanei[168].

4. *La declinazione della missione costituzionale di Amburgo come città-porto: la* Hefenentwicklungsgesetz*. Il dibattito sulla privatizzazione della* Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA)*: rinvio.*

Il riferimento alla natura di *Welthafenstadt* non è mai stato foriero di particolari sviluppi giurisprudenziali, né, quindi, ne sono mai fatte derivare precise conseguenze normative[169]. Risulta una sola sentenza del Tribunale costituzionale di Amburgo, su cui torneremo nella prossima sezione, che si occupa espressamente del regime del porto.

Viceversa, il Preambolo della Costituzione viene mobilitato ogniqual-

[168] M. Schuler-Harms, *Art. 2*, cit., p. 188 ss.

[169] Ciò può derivare dall'ambigua forza normativa dei Preamboli dal punto di vista del diritto costituzionale: si v. lo studio di F. Longo, *Struttura e funzioni dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 2021. In quello di Amburgo è particolarmente evidente la funzione "compensativa" (*ivi*, p. 142 ss.). dovuta all'assenza di un catalogo di diritti atto a riassumere i compiti e le missioni dello Stato.

volta si giunga ad una decisione rilevante per il porto cittadino e per la sua attività: segno che questo richiamo è radicato nella cultura politico-istituzionale del *Land*[170].

A questo proposito possiamo citare i contenuti dei due più importanti atti normativi che regolano la vita del porto: la legge sullo sviluppo portuale, dedicata alla pianificazione degli spazi e degli usi e volta al miglior sfruttamento economico dello scalo, e la legge sull'autorità portuale, che si occupa invece della vita istituzionale dello stesso.

Nel 1982 il *Land*, dopo l'abbandono del progetto del porto *off-shore* al largo di Cuxhaven, approva la legge sullo sviluppo portuale (*Hafenentwicklungsgesetz*[171]), che sostituisce una precedente legge sull'espansione del porto (*Hafenerweiterungsgesetz*) del 1961. Il primo dato rilevante è che questa legge viene riconosciuta come "attuazione" del mandato costituzionale ad implementare il porto[172], compito che – ricordiamo – il *Land* garantisce nei confronti di tutto il popolo tedesco. Ciò viene fatto tramite l'espresso impegno legislativo a sviluppare Amburgo come *Uni-*

[170] Lo osservano P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung in Hamburg. Rechtsfragen der Planung und Enteignung nach dem hamburgischen Hafenentwicklungsgesetz*, Gremer, Edelsbach, 1983, p. 138, citando anche H.P. Ipsen, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung*, cit., p. 418 ss. Sulla perdurante rilevanza del porto e del suo indotto economico sulla società amburghese v. R. Lagoni, A. Proelss, *Hafenrecht*, in W. Hofmann-Rieman, H.J. Kooch (a cura di), *Landesrecht Hamburg. Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden Baden, 2020, p. 365 ss.

[171] *Hafenentwicklungsgesetz* (*HafenEG*) del 25 gennaio 1982. Si v. il sopra citato commentario di P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung in Hamburg,* cit., che contiene i commenti richiesti ai due eminenti giuristi sulla proposta di legge, per vagliarne anche la compatibilità costituzionale, nonché alcuni documenti preparatori.

[172] Lo scrive il *Senat* di Amburgo nella sua relazione di accompagnamento della proposta di legge all'Assemblea cittadina: cfr. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, *9. Wahlperiode, Drucksache* 9/3209, 24 febbraio 1981, integralmente riportata in allegato a P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung in Hamburg*. cit., p. 234 ss. V. significativamente anche p. 262: «*Die Erweiterung, Unterhaltung und Weiterentwicklung des Hamburger Hafens ist nach dem traditionellen Verhältnis der Hamburger zu ihrem Hafen eine öffentliche Angelegenheit (§ 1 Absatz 5 Satz 1 HafenEG). Daß die Hafenentwicklung vom Wohl der Allgemeinheit gefordert wird, ist in Hamburg allgemeine Überzeugung. Sie kommt im ersten Satz der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg zum Ausdruck, in dem die besondere Aufgabe Hamburgs als Welthafenstadt betont wird*» (L'ampliamento, la manutenzione e l'implementazione del porto di Amburgo costituiscono una questione di interesse pubblico, secondo la tradizionale relazione che i cittadini di Amburgo hanno con il loro porto. È convinzione generale ad Amburgo che lo sviluppo del porto sia richiesto per il bene della collettività. Ciò è messo in evidenza nella prima frase della Costituzione di Amburgo, che enfatizza lo speciale ruolo di Amburgo come città-porto universale, *trad. nostra*).

versalhafen: questa espressione non fa invero riferimento ad una vocazione "universalistica" in senso sociale e/o pacifista, ma ha una connotazione primariamente economica. Il porto universale è un porto che non si specializza, che sceglie di servire qualunque tipo di traffico che passi dai suoi moli (merci senza distinzione, passeggeri) e di adempiere tutte le funzioni che possano essere attribuite al porto (anche il semplice passaggio o rifugio, sebbene geograficamente quest'ultima funzione sia poco configurabile sulla navigazione dell'Elba).

La *HafenEG* pone dei chiari obiettivi che devono essere perseguiti dall'attività di sviluppo del porto, per adattarsi alle esigenze economiche e tecniche. Il primo è il *mantenimento della competitività* del porto di Amburgo, come strumento di politiche economiche e del mercato del lavoro; il secondo è di assicurare *uno stabile volume di carico* per ragioni di politica strutturale; il terzo è l'*uso dell'infrastruttura pubblica* nel modo più efficiente possibile per i fini del porto (*Hafenzwecke*). Questi ultimi fini economici, che interessano la pianificazione spaziale delle aree, sono ulteriormente identificati dalla legge nel traffico portuale, nel commercio connesso al porto e nell'industria portuale. Dell'industria portuale la legge dà pure una definizione che ricomprende le imprese che traggono un vantaggio economico significativo dall'essere poste su una via navigabile e le altre imprese strettamente connesse, da un punto di vista economico e geografico, alle prime[173]. Dal punto di vista costituzionale, commentando la legge, Peter Badura sottolineò la necessità di una lettura congiunta del diritto di proprietà garantito al livello federale (art. 14 GG) e della connessa possibilità di espropriazione (art. 14, comma 3 GG) in nome del "bene della collettività" (*Wohl der Allgemeinheit*) con tutto l'impianto degli scopi perseguiti dalla legge, proprio perché l'ampliamento del porto passava necessariamente dall'acquisizione di aree private. Questa attività di espropriazione prevista dalla *HafenEG* non poteva quindi dirsi automaticamente giustificata per tutti gli ambiti toccati dalla stessa legge, poiché andava pur sempre verificata l'esistenza non di un generico interesse pubblico, ma un'effettiva ricaduta positiva a vantaggio della collettività[174]. Ad esempio, l'implementazione dell'industria portuale doveva passare attraverso un vaglio più stringente, dato che la proprietà veniva sottratta a privati, ma nella prospettiva di riattribuirla, ancorché in forma di concessione di lunga durata, ad altri privati e non al pubblico utilizzo. In questa argomentazione, il richiamo al Preambolo e alla missione costituzionale di Amburgo come

[173] Tutti questi contenuti sono racchiusi all'art. 1 *HafenEG*.

[174] P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung in Hambur*, cit., p. 37 ss.

porto a vantaggio dell'intero popolo tedesco risulta utile per riconoscere un margine di manovra assai più ampio al legislatore anseatico nell'autorizzare le procedure di esproprio[175].

Insomma, emerge chiaramente come il bene della collettività ad Amburgo non possa che passare attraverso il suo porto e la tutela di tutta la sfera economica che da esso trae linfa vitale[176].

Non può dunque sorprendere che in anni recentissimi (fra il 2023 ed il 2024) la missione costituzionale di Amburgo sia stata fortemente mobilitata nell'opinione pubblica e nei dibattiti politico-istituzionali concernenti la parziale privatizzazione della *Hamburger Hafen und Logistik AG* (HHLA), società pubblica attiva nel settore della logistica che trova la sua origine, senza soluzione di continuità, nella *Hamburger Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft*, fondata dallo Stato di Amburgo nel 1885[177]. Di questa vicenda torneremo ad occuparci oltre, analizzando la vocazione imprenditoriale degli Stati anseatici, ma qui possiamo solo rilevare come i gruppi d'opinione contrari a questa cessione parziale di capitale pubblico ai privati abbiano mobilitato il Preambolo della Costituzione per invocare l'arresto del processo, mettendone in dubbio la compatibilità costituzionale[178].

5. *Segue: la* Hamburg Port Authority-Gesetz

La seconda legge che si pone in funzione attuativa del Preambolo e della missione costituzional-portuale è la legge sulla *Hamburg Port Authority* del 2005[179], che costituisce un ente pubblico (*Anstalt des öff-*

[175] P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung in Hambur*, cit., p. 47: «*Nach der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg und nach der hamburgischen Hafengesetzgebung ist die Bewirtschaftung und die Entwicklung des Hamburger Hafens eine öffentliche Aufgabe. Diese Aufgabe wird organisatorisch durch den als unselbständige öffentliche Anstalt in die Verwaltung Hamburgs eingefügten Hafen erfüllt. Da die Hafenentwicklung dem Wohl der Allgemeinheit dient, ist die Beschaffung von Grundstücken für Hafenzwecke ein verfassungsrechtlich zulässiger Enteignungszweck. Es darf daher durch Gesetz die Enteignung von Grundstücken für Hafenzwecke zugelassen werden*».

[176] V. la citazione sopra riportata (nota 172).

[177] P. Borowsky, *Hamburg und der Freihafen*, cit., p. 117. Fu a due anni dalla legge sulla Grande Amburgo, nel 1939, che la società venne ribattezzata col nome attuale.

[178] Si v. i molteplici richiami alla Costituzione del *Land*, svolti da rappresentanti dei lavoratori o di organizzazioni ambientali e sociali, in Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, 22. Wahlperiode, Drucksache 22/59[a], *Wortprotokoll der öffentlichen Sitzung des Haushaltsausschusses*, 20 giugno 2024.

[179] *Gesetz über die Hamburg Port Authority* (HPAG) del 29 giugno 2005.

entlichen Rechts)[180], sorvegliato, ma separato dai dicasteri del governo cittadino, per l'amministrazione del porto[181]. L'art. 1 di questa legge ribadisce la speciale funzione del porto universale di Amburgo, consegnatagli dalla storia e dalla posizione geografica, sia come centro di trasporto che come propulsore della crescita economica. La creazione dell'Autorità mira ad adempiere a questa funzione e, al tempo stesso, a migliorarne lo svolgimento[182]. I compiti concreti della HPA riguardano lo sviluppo, l'espansione e la gestione del porto, nonché il mantenimento operativo delle infrastrutture (compresa la rete ferroviaria portuale), lo sviluppo e la commercializzazione di servizi portuali specifici, l'attrazione di imprese e la messa a disposizione di aree portuali[183]. Infine, in apertura la legge sottolinea che la HPA è tenuta ad osservare e ad attuare gli interessi pubblici e gli obiettivi di politica portuale definiti dalla *Bürgerschaft* e dal *Senat*. In materia di politica ambientale e climatica, spetta a quest'ultimo fissare le linee di indirizzo cui l'autorità deve attenersi[184].

Si tratta di norme interessanti non solo perché fanno eco ai vari elementi del Preambolo (la missione portuale, la promozione dell'economia, la tutela dell'ambiente), ma anche perché inseriscono l'amministrazione del porto nel quadro della "Costituzione politica" della città-stato: c'è una *politica portuale*, che viene definita assieme dal Legislativo e dall'Esecutivo del *Land* e che comporta la priorità di taluni interessi pubblici su altri, priorità la cui definizione è rimessa esattamente alla politica, di cui l'Autorità portuale si fa mero strumento servente.

È particolarmente interessante, anche nel solco della tradizione anseatica, sottolineare l'impegno legislativo alla promozione dell'economia, che passa anche dal rendere il porto attrattivo per imprese e capitali.

Dal punto di vista della *governance*, viene disegnato un modello dualistico, in cui gli organi dell'ente sono il Consiglio di sorveglianza (*Aufsichtsrat*) e la direzione esecutiva (*Geschäftsführung*).

Il Consiglio di sorveglianza si compone di nove membri, sei dei quali

[180] La definizione è contenuta all'art. 2, comma 1, HPAG.

[181] L'Autorità assume le funzioni prima esercitate presso alcuni Ministeri del *Land*, come specifica l'art. 2, comma 2.

[182] Art. 1, comma 1, HPAG: «*Der Hamburger Hafen erfüllt als Welthafen eine ihm durch Geschichte und Lage zugewiesene besondere Aufgabe sowohl als Verkehrszentrum als auch als Träger wirtschaftlichen Wachstums. 2Dieser besonderen Verantwortung folgend dient die Errichtung der rechtsfähigen Anstalt "Hamburg Port Authority" der Erfüllung dieser Aufgabe und zugleich einer verbesserten und effizienteren Aufgabenwahrnehmung*».

[183] Art. 1, comma 2, HPAG.

[184] Art. 1, comma 3, HPAG.

nominati dal *Senat* e tre eletti direttamente dai dipendenti dell'Autorità[185]. La direzione esecutiva può essere composta da uno o più membri, secondo una scelta rimessa allo Statuto dell'ente[186], e la loro nomina spetta al Consiglio di sorveglianza per un periodo, rinnovabile, di cinque anni[187]. In caso di più membri, lo Statuto (*Satzung*) prevede la nomina di un primo direttore. Sempre lo Statuto, ribadisce che i direttori sono soggetti agli indirizzi del solo *Senat*[188].

Le caratteristiche della HPA sono assimilabili, nel linguaggio giuspubblicistico italiano, a quelle di un ente pubblico economico. Lo dimostra, in primo luogo, l'art. 13 della legge, che sancisce una gestione di tipo commerciale e secondo metodi di economicità per l'autorità[189]. In secondo luogo, la HPA è autorizzata ad entrare nel mercato, tramite la fondazione di imprese o la partecipazione societaria in imprese già esistenti[190]. In terzo luogo, l'Autorità è assoggettabile a procedure di insolvenza: la sua legge costitutiva espressamente esclude il privilegio riconosciuto anche dalle norme di Amburgo ad altre entità[191] e sono previste pure regole a vantaggio dei lavoratori in caso di apertura di procedure concorsuali per insolvenza contro la HPA[192].

L'insieme di questi elementi trasmette l'idea di un'entità ibrida: da un lato, braccio operativo del *Land*, sottoposto ai suoi organi costituzionali ed esecutore degli indirizzi politici nell'ambito che gli è proprio; dall'altro,

[185] Art. 6 HPAG.

[186] Art. 10 HPAG.

[187] Art. 7, comma 2, HPAG.

[188] Art. 1, comma 2, Statuto HPA: «*Die Geschäftsführung führt die Geschäfte der Hamburg Port Authority verantwortlich nach den gesetzlichen Vorschriften, den Bestimmungen dieser Satzung sowie unter Beachtung des von der Aufsichtsbehörde vorgegebenen Zielbildes. Die Mitglieder der Geschäftsführung haben bei ihrer Geschäftsführung die Sorgfalt einer ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiterin beziehungsweise eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden. Sie haben die vom Senat festgelegten öffentlichen Interessen und hafenpolitischen Zielsetzungen zu beachten*».

[189] Art. 13 HPAG ("*Wirtschaftsführung*"): «*Die Hamburg Port Authority wird nach kaufmännischen Grundsätzen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten geführt*».

[190] Art. 12, comma 7, HPAG: «*Die Hamburg Port Authority kann Unternehmen gründen oder sich an Unternehmen beteiligen*».

[191] Art. 2, comma 6, HPAG. Il riferimento è alla *Insolvenzunfähigkeitsgesetz* del 2001, che regola l'infallibilità di alcuni enti pubblici e non è applicata all'autorità portuale.

[192] Art. 18, comma 7, HPAG. È chiaro ed evidente che la plausibilità di un fallimento dell'Autorità portuale di Amburgo, quindi del porto, è molto bassa, anche perché sarebbe molto vicino il fallimento del *Land*. Dal punto di vista giuridico è però utile per capire l'inquadramento di questo ente pubblico.

soggetto economico che si pone sul mercato e con esso interagisce, senza sottrarsi alle regole economiche. Ma ciò non può sorprendere: è proprio la sfaccettata natura del bene-porto a specchiarsi nelle funzioni del suo gestore.

6. *Il tentato referendum propositivo sul divieto di transito delle armi nel porto di Amburgo*

Vi è un limite al contributo di Amburgo allo sviluppo economico della Germania? La missione portuale riconosciuta nel Preambolo può arrestarsi a fronte di beni superiori, magari riconosciuti nel Preambolo stesso, come la promozione della pace a livello internazionale?

Queste domande si posero pochi anni fa dinanzi al Tribunale costituzionale di Amburgo, attivato secondo la procedura prevista per la valutazione *ex ante* delle iniziative di democrazia diretta. La *Volksinitiative* è disciplinata all'art. 50 Cost. Amb. e in un'apposita legge d'attuazione[193] ed è uno strumento particolarmente analizzato nella dottrina tedesca come caso di studio, anche perché piuttosto utilizzato nel *Land* anseatico[194].

La complessa procedura[195] prevede la decisione del Tribunale costituzionale sulle proposte referendarie[196] e, ad un colpo d'occhio, si nota come questa sia la competenza che più occupa, dal punto di vista quantitativo, i giudici costituzionali locali.

Dal punto di vista contenutistico, l'art. 50, primo comma, esclude dall'iniziativa popolare le proposte da formulare al *Bundesrat*, così come varie voci di finanza pubblica (le leggi di bilancio, le imposte, gli stipendi e le pensioni, le tariffe delle imprese pubbliche).

Nel settembre 2023, il Tribunale costituzionale arresta una procedura referendaria che aveva l'obiettivo di porre un divieto generalizzato al transito delle armi nel porto di Amburgo[197].

[193] *Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid* (*Volksabstimmungsgesetz – VabstG*) del 20 giugno 1996.

[194] M. Martini, *Wenn das Volk (mit)entscheidet ... Wechselbeziehungen und Konfliktlinien Zwischen Direkter und Indirekter Demokratie Als Herausforderung Für Die Rechtsordnung : Mit Einem Abdruck der Wichtigsten (landes)verfassungsrechtlichen und kommunalrechtlichen Bestimmungen zu Volks- und Bürgerentscheiden*, Duncker & Humblot, Berlino, 2011, p. 23 ss.; W. Merkel, C. Ritzi, *Die Legitimität Direkter Demokratie : Wie Demokratisch Sind Volksabstimmungen?*, Springer, Wiesbaden, 2017, p. 182 ss.

[195] Procedura art. 50 Cost. Amb.

[196] I dettagli di questo intervento sono contenuti all'art. 26 *VabstG*.

[197] HVerfG 3/2022, *Volksbegehren gegen den Transport und Umschlag von Rüstungsgütern über den Hamburger Hafen*, del 1 settembre 2023.

I promotori dell'iniziativa affermavano di voler dare piena e diretta attuazione al Preambolo della Costituzione, coniugando la missione portuale con la vocazione pacifista dello stesso[198].

L'argomentazione del Tribunale costituzionale si fonda sul principio di parallelismo (*Parallelität*) fra la competenza legislativa istituzionale del Parlamento e quella esercitata direttamente dal corpo elettorale: ciò significa che la seconda non può che intervenire solo dove la prima può essere esercitata. In concreto, anche nel caso delle iniziative popolari, si rende necessario verificare il rispetto del riparto di competenze sancito dalla GG per *Bund* e *Landër*. Ecco che si ricade nella misurazione della "prevalenza" legislativa, che vede contrapposte la competenza esclusiva federale in materia di armi ed esplosivi ("*Waffen- und Sprengstoffrecht*", art. 73, n. 12, GG) e quella locale in materia portuale[199], ricondotta dal giudice costituzionale al diritto della proprietà pubblica.

Il Tribunale costituzionale utilizza gli argomenti emergenti dalla sentenza del BVerfG sulle scorie nucleari nel porto di Brema (richiamata nella sezione precedente) per dimostrare la prevalenza del potere legislativo federale, anche in nome del principio di lealtà federale (*Bundestreue*). I giudici amburghesi si trovano ad ammettere che le norme programmatiche del Preambolo, per quanto facenti parte del diritto locale, non sono in grado di dislocare l'assetto delle competenze legislative ripartite fra la Federazione ed il *Land*[200], né di "rinforzare" la competenza dell'uno nei confronti dell'altra.

7. *Segue: democrazia diretta* versus *democrazia rappresentativa a difesa della proprietà pubblica*

La Costituzione di una città-stato mercantile ed imprenditoriale come Amburgo non poteva non dedicare una qualche regola su come tutelare

[198] «*Mit der Volksinitiative wollen wir dazu beitragen, der Präambel der Hamburgischen Verfassung Geltung zu verschaffen*» (la descrizione dell'iniziativa è ripresa in HVerfG 3/2022).

[199] Da notare che P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung in Hamburg*, cit., p. 178 sottolineavano l'esistenza di una materia residuale sui porti marittimi, esclusa da quelle di competenza legislativa federale: «*Bei Schaffung des Art. 74 Nr. 21 GG ist bewußt darauf verzichtet worden, dem Bund die Gesetzesbefugnis für die Materie „Seehäfen" zu geben*».

[200] HVerfG 3/2022, p. 23: «*Soweit die Präambel der Hamburgischen Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg die Aufgabe zuweist, im Geiste des Friedens eine Mittlerin zwischen allen Erdteilen und Völkern der Welt zu sein, ist dieser Programmsatz als Landesrecht von vornherein nicht geeignet, der Freien und Hansestadt Gesetzgebungszuständigkeiten zu vermitteln, die ihr nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht zustehen*».

e/o gestire il suo patrimonio, di qualunque natura esso sia (immobile o finanziario). Tali norme si rinvengono all'art. 72, comma 6. Sebbene la norma debba la sua attuale versione alla riforma del 2012[201], con una particolarissima attenzione alla proprietà pubblica dedicata a fini abitativi, esclusa in linea di principio dalla possibilità di alienazione[202], invero già nelle Costituzioni precedenti si trovavano articoli dedicati alla cessione di proprietà, con regole conservate nel testo originale della Costituzione del 1952[203]. Con una differenza: nei testi ottocenteschi è fissata una *riserva di legge* per la vendita di beni pubblici; nel 1952 (e tutt'oggi) si richiede una *deliberazione dell'assemblea* (*Beschluss der Bürgerschaft*).

La sottolineatura non è indifferente e si ricollega al tema introdotto al paragrafo precedente: ad Amburgo la legge non è solo quella parlamentare, ma anche quella emanante direttamente dalla decisione popolare. Nel sistema attuale dell'art. 72, la legge – anche popolare – può autorizzare la cessione della proprietà riservata ai fini abitativi. Viceversa, la cessione di qualunque altro bene (mobile o immobile che sia, ivi incluse le partecipazione azionarie[204]) o di qualunque altro diritto reale[205] passa da una decisione sottratta al voto popolare e rimessa esclusivamente ai canali della democrazia rappresentativa.

Ciò basta per escludere il corpo elettorale da decisioni così significative riguardanti una proprietà che appartiene alla comunità?

Come è stato acutamente osservato in dottrina, la comunità stanziata su un territorio, in quanto titolare delle prerogative demaniali, può proteggerle con tutti i mezzi leciti previsti dall'ordinamento costituzionale, fra i quali il referendum, da attivare contro specifiche iniziative volte a privatizzare una proprietà pubblica[206].

[201] K.O. Knops, sub *Art. 72*, in K.O. Knops, S. Jänicke (a cura di), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, cit., p. 1565 ss.

[202] È rinviata alla legge la definizione dei casi in cui, «*im öffentlichen Interesse*», tale alienazione è consentita.

[203] Art. 62 Cost. 1860 e 1879: «*Gegenstände der Gesetzgebung sind namentlich […] Veräußerung von Staatsgut, welche nicht schon im regelmäßigen Gange der Verwaltung liegt*».

[204] K.O. Knops, *Art. 72*, cit., p. 1577.

[205] Sebbene la Cost. Amb. usi l'espressione «*Veräußerung von Staatsgut*», spiegano W. Drexelius, R. Weber, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg,* cit., p. 143, che il significato non va ricercato nella terminologia del BGB, ma nel diritto "comune" vigente ad Amburgo nel 1860. Ciò comporta che siano ricomprese le alienazioni di beni, ma anche di diritti reali.

[206] M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio*, cit., p. 191: «A chiusura della rapida rassegna circa gli strumenti di autotutela collettiva, è doveroso un cenno

Ad Amburgo ciò è accaduto, malgrado le previsioni dell'art. 72.

Un primo esempio fu la campagna "*Gesundheit ist keine Ware*", iniziativa popolare diretta contro la privatizzazione dell'ente ospedaliero di Amburgo (*Landesbetrieb Krankenhäuser Hamburg*). Malgrado il notevole successo dell'iniziativa (76,8% di favorevoli all'iniziativa, con un'affluenza del 64,9%), essa fu ritenuta "non vincolante", poiché non era fondata su un disegno di legge sottoposto al popolo, ma solo su un indirizzo generale[207]. Ciò condusse ad una riforma costituzionale nel 2008, che attribuì valore vincolante anche ai referendum che avessero ad oggetto non un disegno di legge, ma una questione politica generale di indirizzo[208].

Molta più efficacia ebbe l'iniziativa "*Unser Hamburg – Unser Netz*", lanciata nel 2010, che mirava alla ri-statalizzazione (*Rekommunalisierung*) delle reti elettriche e del gas nel *Land* anseatico. Votata nel 2013, la proposta – anche in questo caso non legislativa, ma divenuta vincolante dopo la riforma costituzionale del 2008 – impegnava gli organi costituzionali del *Land* ad operare affinché le reti del gas, del riscaldamento e dell'energia tornassero integralmente in mano pubblica[209] e fu approvata dalla maggioranza degli elettori votanti. La conseguenza fu che il *Land* dovette riacquisire la gestione delle reti, costituendo apposite società pubbliche. Ben si comprende come ciò ha funzionato: la decisione popolare non verte sulle alienazioni e/o cessioni, volute dai rappresentanti eletti, ma obbliga lo Stato a riacquisirle. Dunque, nella materia, l'intervento popolare può agire in senso *correttivo* della decisione parlamentare – come in questo caso – ma pure con animo *preventivo*.

al referendum abrogativo, che può essere promosso dagli elettori anche per espungere una legge o un atto avente forza di legge per ragioni di illegittimità costituzionale, in quanto, ad esempio, non si faccia esaustivamente carico della necessità di provvista di beni pubblici in rapporto ad uno o più interessi corrispondenti ad una o più disposizioni costituzionali, ovvero – e si tratta, ci pare, di un aspetto estremamente attuale – sottragga alla disponibilità, diretta o indiretta, della collettività alcuni beni, sottoponendoli ad un regime giuridico contrastante con i ridetti interessi».

[207] *HmbVerfG*, sent. 15 dicembre. 2004.

[208] L'art. 50, comma 1, Cost. Amb. distingue oggi due oggetti dell'iniziativa popolare: l'iniziativa propriamente legislativa (volta all'approvazione, alla modifica o all'abrogazione di un testo di legge) e "altre proposte" (*andere Vorlage*) che riguardano la discussione di specifiche questioni del processo decisionale politico: cfr. O. Rudolf, *Art. 50*, in K.O. Knops, S. Jänicke (a cura di), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, cit., p. 1116 ss. (in particolare p. 1125 ss. per un inquadramento storico).

[209] Questo il quesito sottoposto il 22 settembre 2013: «S*enat und Bürgerschaft unternehmen fristgerecht alle notwendigen und zulässigen Schritte, um die Hamburger Strom-, Fernwärme- und Gasleitungsnetze 2015 wieder vollständig in die Öffentliche Hand zu übernehmen. Verbindliches Ziel ist eine sozial gerechte, klimaverträgliche und demokratisch kontrollierte Energieversorgung aus erneuerbaren Energien*».

Vari movimenti sembrano "presidiare" il mantenimento degli *assets* pubblici amburghesi, anche promuovendo iniziative popolari volte a prevenire la privatizzazione di qualsiasi società pubblica[210]. Il caso della HHLA ha ovviamente riacceso gli animi: trattandosi però di una cessione parziale del capitale, con il mantenimento della maggioranza in capo alla città, non si è attivata la mobilitazione popolare, anche se la preoccupazione che questo sia il preludio ad una possibile privatizzazione totale è forte: da qui anche il tentativo di porre un divieto generalizzato di privatizzazione delle imprese pubbliche.

8. *La caratura sociale della Costituzione di Brema*

Pur essendo così vicina, storicamente e culturalmente ad Amburgo, la "città-stato"[211] di Brema ha una Costituzione che si differenzia sensibilmente dalla consorella anseatica: del resto, la storia costituzionale di Brema è stata più accelerata rispetto ad Amburgo, arrivando prima alla stesura dei testi fondamentali, al riconoscimento di diritti fondamentali, all'apertura del governo a classi sociali prima poco o punto coinvolte. Lo Stato sociale consacrato dalla Costituzione del 1920 appariva molto più solido ed "esigente" rispetto alle previsioni amburghesi.

Questa tradizione ben si coglie anche ad una semplice lettura della vigente Legge fondamentale di Brema, un testo dalle intuizioni *pionieristiche* a giudizio di Peter Häberle[212], che ha anch'esso l'ambizione di ritagliarsi una sua *Sonderstellung* nel quadro tedesco[213].

[210] Si tratta dell'iniziativa popolare *Hamburg Enteignet* (lett. "Amburgo espropriata", descritta all'apposito sito internet https://hamburg-enteignet.de/) e della rete, attiva anche in altri Stati, *Mehr Demokratie* (https://www.mehr-demokratie.de).

[211] Usiamo il termine città-stato che da sempre è utilizzato per Brema (*Freie Hansestadt Bremen*), ed oggi si ritrova nel titolo, nel Preambolo e nel testo della sua Costituzione. Dobbiamo però notare, per completezza, che il *Land* è uno Stato bi-cittadino, poiché si suddivide in due comuni, Brema e Bremerhaven. Quest'ultima città si trova a circa sessanta chilometri dal capoluogo del *Land* ed i loro territori non sono confinanti. Come Cuxhaven per Amburgo, Bremerhaven costituiva l'avamposto portuale oceanico, posto sull'estuario del Weser, che vigilava sul passaggio delle navi dirette a Brema. Dopo varie vicissitudini, nel 1947 la città di Bremerhaven (che nel frattempo era stata unita ad altri territori originariamente appartenenti al Principato di Hannover) è stata riunita alla madrepatria anseatica.

[212] P. Häberle, *Die Zukunft der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p. 58. Cfr. anche B. Beutler, *Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945*, Duncker & Humblot, Berlino, 1973, p. 158 ss.

[213] L. Probst, *Die Sonderstellung Bremens unter den Bundesländern*, in L. Probst, M. Güldner, A. Klee, *Politik und Regieren in Bremen*, Springer, New York, 2022, p. 15 ss.

Il primo dato fondamentale è che la Cost. Br. è un testo *lungo*, che ha vocazione a regolare molteplici aspetti (se non tutti o quasi) della vita in società. Sin dal Preambolo, molto più stringato di quello di Amburgo, il popolo di Brema afferma di voler creare un "ordine di vita sociale" (*eine Ordnung des gesellschaftlichen Lebens*), fondato sulla giustizia sociale, il senso di umanità e la pace, dove chi è economicamente più debole è protetto dallo sfruttamento ed a tutti è garantita un'esistenza dignitosa[214].

Nelle disposizioni bremensi c'è qualcosa di più del semplice (si fa per dire) *Sozialstaatsprinzip*, oggetto di un "minimo garantito" dall'obbligo di omogeneità della GG. C'è una "scelta totale" della Costituzione locale, che guarda molto oltre e fissa nei suoi *Grundrechte und Grundpflichten* alcuni principi economico-costituzionali della tradizione weimariana (come il riferimento alla natura obbligante della proprietà privata: art. 13), diritti sociali di rinnovata rilevanza (come il diritto ad un'abitazione dignitosa: art. 14), ma pure disposizioni che paiono oggi più attuali che mai, come l'art. 12 che sancisce la prevalenza dell'umano sulla macchina e sulla tecnica[215], autorizzando la legge a sottoporre a controllo pubblico l'utilizzo di invenzioni scientifiche e dispositivi tecnici.

La dimensione collettiva dell'esistenza umana e dei diritti è particolarmente evidente: il lavoro è un diritto, ma anche un dovere morale (art. 8); ciascuno viene chiamato ad un dovere di lealtà nei confronti del popolo e della Costituzione, nonché ad una partecipazione alla vita pubblica e ad impegnare le proprie forze per il bene comune (art. 9).

Se non fosse per i diritti di libertà classicamente evocati – e comunque presenti anche nell'ambito economico, a partire dalla libertà di scelta della propria professione (art. 8, comma secondo) – si potrebbe confondere lo Stato sociale con uno Stato socialista.

In questo quadro, ai nostri fini particolare attenzione va dedicata al terzo capitolo (*Arbeit und Wirtschaft*) del Titolo II della Cost. Br. (*Ordnung des sozialen Lebens*), composto da ben ventidue articoli (di cui uno, l'art. 46, oggi abrogato), in cui la tradizione anseatica di Brema si fonde con le sensibilità politico-costituzionali del XX secolo.

[214] «[…] *sind die Bürger dieses Landes willens, eine Ordnung des gesellschaftlichen Lebens zu schaffen, in der die soziale Gerechtigkeit, die Menschlichkeit und der Friede gepflegt werden, in der der wirtschaftlich Schwache vor Ausbeutung geschützt und allen ein menschenwürdiges Dasein gesichert wird*».

[215] « *Der Mensch steht höher als Technik und Maschine*».

9. *La missione continua: l'economia marittima di Brema nel quadro dell'economia unitaria*

La natura di città-stato portuale riemerge potentemente nella Costituzione economica di Brema all'art. 38. In primo luogo, si sancisce che l'economia deve servire il bene dell'intero popolo ed il soddisfacimento dei suoi bisogni (comma primo). Il secondo comma proclama che l'economia dello Stato di Brema è parte di una "economia tedesca unitaria", ma mantiene il compito di promuovere il commercio, la navigazione e la pesca marittimi.

Si tratta di una riaffermazione della funzione storica di Brema e della sua economia all'interno del quadro tedesco: sin dal 1848 le Costituzioni bremensi richiamano i poteri pubblici ad occuparsi prioritariamente di quelle attività che hanno forgiato la ricchezza della città.

Da questo punto di vista l'art. 38 – tacciato di avere scarsa valenza pratica[216] – svolge una funzione del tutto equiparabile al Preambolo di Amburgo[217], tracciando una caratteristica identitaria del *Land*[218], ma fissando anche la responsabilità pubblica per la gestione del porto[219]. Anche a Brema c'è il richiamo all'unità economica della Germania e al fatto che la missione del *Land* anseatico è svolta nell'interesse generale della Federazione. Il che non fa altro che riportarci all'idea di base che ha introdotto questo lavoro: il porto ha un doppio volto economico, uno rivolto alla comunità locale di riferimento e l'altro diretto agli interessi collettivi della Nazione. C'è però una sfumatura diversa fra i due testi anseatici: ad Amburgo l'idea del "porto universale" ha un che di romantico, che si riconnette al valore della pace e al ruolo di "mediatrice fra i popoli" che la città si candida ad assumere. A Brema sussiste un'attitudine più pragmatica, connessa in maniera molto diretta alla produzione di ricchezza, che però non deve essere *concentrazione* della stessa. Ed infatti, la specificazione dei settori marittimi come oggetto di speciale attenzione per lo Stato precede il generalizzato dovere (art. 39, comma primo) dello stesso di promuovere l'economia e di stabilire per legge "una razionale

[216] C. Külpmann, sub *Art. 38*, in A. Fischer-Lescano et al., *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p 386.

[217] R. Hoffmann, *Infrastrukturfinanzierung des Bundes*, cit., p. 93.

[218] C. Külpmann, sub *Art. 38*, cit., p. 389: «*ein identitätsprägendes Merkmal der Bremischen Wirtschaft*».

[219] *Ibidem*: «*Sie [die besondere Aufgabe, ndr] betont aber auch die besondere staatliche verantwortung für diese Bereiche, etwa durch den Betrieb der Häfen in Bremen und Bremerhaven*».

direzione" della produzione, della trasformazione e del commercio dei beni, di modo da garantire a ciascuno una giusta quota di profitti derivanti dal lavoro e per proteggere tutti dallo sfruttamento. Solo in questo quadro, l'iniziativa economica è libera (art. 39, comma secondo). Tale libertà va particolarmente sostenuta nel caso di piccole e medie imprese, dedite all'industria, all'artigianato, al commercio e alla navigazione (art. 40, comma primo). Sostegno va pure garantito alle imprese cooperative, come forme di economia comunitaria (*Gemeinwirtschaft*: art. 40, comma secondo).

Nella successione di queste norme sembra quasi esservi una forma di "gerarchizzazione" o, forse meglio, di "prioritarizzazione" degli interventi pubblici: il Costituente di Brema sa – come sapevano i suoi antenati nel 1848 – che la ricchezza della città proviene dal mare e dalle attività connesse: preservarle è il primo mezzo per soddisfare e garantire gli scopi sociali dell'economia che la Costituzione si prefigge.

In quest'ottica, la tutela delle attività economiche tradizionali non può non saldarsi con la tutela della proprietà pubblica (a partire da quella portuale) che diventa necessaria a questi fini.

10. *La proprietà pubblica e i limiti costituzionali alla privatizzazione*

Uno dei *propria bremensia* è il quartetto rappresentato dai *Sozalisierungs-Artikel* (art. da 42 a 45)[220], che offrono una assai estesa disciplina della proprietà pubblica, partendo dalle riserve di proprietà a vantaggio dello Stato, fissate all'art. 42.

La disposizione è dedicata alla "proprietà comune" (*Gemeineigentum*) e contiene anzitutto due elenchi. Il primo (art. 42, comma primo) identifica le imprese che la legge è tenuta a riservare allo Stato, che sono di due tipi: le imprese create in funzione anticoncorrenziale da cartelli e simili e che rischiano di costituire una minaccia all'interno dell'economia tedesca dal punto di vista economico, politico e sociale; la seconda categoria è quella delle imprese i cui scopi possono essere meglio perseguiti tramite il servizio pubblico[221].

[220] P. Häberle, *Die Zukunft der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p. 64.

[221] Art. 42, comma 1, Cost. Brema: «*Durch Gesetz sind in Gemeineigentum zu überführen: a) Unternehmen, die den im Artikel 41 bezeichneten Zusammenschlüssen angehört haben und auch nach ihrem Ausscheiden aus diesen Zusammenschlüssen noch eine Macht innerhalb der deutschen Wirtschaft verkörpern, die die Gefahr eines politischen, wirtschaft-*

Il secondo elenco (art. 42, comma secondo) riguarda le aziende che la legge *può* riservare allo Stato o, *rectius*, alla proprietà collettiva. Abbiamo quindi: a) imprese in situazione di monopolio naturale (dunque non basato sui propri successi tecnici); b) imprese create con fondi pubblici per la difesa e imprese da queste gemmate; c) imprese necessarie per l'economia, ma che sopravvivono solo attraverso fondi pubblici; d) imprese che, per motivi egoistici, sperperano beni necessari che si oppongono ai principi della Costituzione socio-economica[222].

Immediatamente si nota come gli scopi del Costituente bremense fossero diversi: da un canto, si voleva assicurare il controllo pubblico su imprese considerate essenziali (e di servizio pubblico). Dall'altro, si nota un certo sviamento della nazionalizzazione, che sembra più affine ad un potere sanzionatorio e di confisca: queste ultime finalità sono ritenute – da decenni, dunque ben prima dell'ascesa del diritto della concorrenza di matrice europea – incompatibili con le stesse previsioni della GG che regolano l'espropriazione e la collettivizzazione dei beni (artt. 14 e 15 GG)[223].

Di questa classificazione può trovare oggi concreta applicazione in Brema solo la nazionalizzazione a fini di servizio pubblico: il che, invero, crea di fatto una possibilità di ponderazione (*Einschätzungsprärogative*) al legislatore, che è libero di valutare se si tratti di una nazionalizzazione obbligatoria ai sensi del primo comma o di una forma facoltativa contenuta nel comma secondo[224]. Ciò peraltro è provato dal comma terzo, che ribadisce che spetta alla legge definire se le condizioni sono riunite e quali sono le imprese interessate dalla nazionalizzazione.

lichen oder sozialen Missbrauchs in sich schließt.; b) Unternehmen, deren Wirtschaftszweck besser in gemeinwirtschaftlicher Form erreicht werden kann».

[222] Art. 42, comma 2, Cost. Brema: «*Durch Gesetz können in Gemeineigentum überführt werden: a) Unternehmen, die eine nicht auf eigener technischer Leistung beruhende Monopolstellung innerhalb der deutschen Wirtschaft einnehmen; b) Die mit öffentlichen Mitteln für Rüstungszwecke geschaffenen Betriebe und die daraus entstandenen neuen Unternehmen; c)Unternehmen, die volkswirtschaftlich notwendig sind, aber nur durch laufende staatliche Kredite, Subventionen oder Garantien bestehen können; d) Unternehmen, die aus eigensüchtigen Beweggründen volkswirtschaftlich notwendige Güter verschwenden oder die sich beharrlich den Grundsätzen der sozialen Wirtschaftsverfassung widersetzen*».

[223] H. P. Ipsen, *Enteignung und Sozialisierung*, in Aa.Vv., *Ungeschriebenes Verfassungsrecht. Enteignung und Sozialisierung.Verhandlungen der Tagung der Deutscben Staatsrechtlehrer zu Göttingen am 18. und 19. Oktober 1951*, De Gruyter, Berlino, 1952, p. 109 ss.

[224] C. Külpmann, sub *Art. 42*, in A. Fischer-Lescano et al., *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p 406.

Una volta appropriata un'impresa privata da parte dello Stato o creata un'impresa pubblica, la riserva di legge opera anche sul versante opposto, cioè quello della privatizzazione, caratterizzata da specifici "freni" (*Privatisierungsbremsen*)[225].

L'art. 42, comma quarto, stabilisce infatti regole molto precise affinché possa essere autorizzata, esclusivamente dal legislatore, la vendita di talune imprese pubbliche (ovvero di proprietà o sotto il controllo dello Stato o dei due comuni del *Land*), precisamente individuate in base alle loro attività: si tratta delle imprese di servizi pubblici a rete; di imprese che contribuiscono in maniera significativa alle infrastrutture economiche, dei trasporti e culturali; di imprese che si occupano di edilizia popolare; di imprese che offrono servizi sanitari. Quando si rientri in una di queste categorie, solo la legge può autorizzare la vendita, nella quale si intende ricompresa qualunque operazione che privi lo Stato del controllo sulle imprese. È altresì previsto che tale legge di privatizzazione non entri in vigore prima di tre mesi: in questo periodo si svolge – in base all'art. 70, comma secondo – un referendum se la legge è stata approvata con una maggioranza inferiore ai due terzi ed il referendum è richiesto da un quarto dei parlamentari o da un ventesimo degli elettori[226].

Insomma, la vendita di imprese pubbliche a Brema è regolata dai presidi tipici della *rigidità costituzionale*: una maggioranza parlamentare qualificata, un periodo di comporto, la possibilità di referendum. Si noterà facilmente la similitudine con il processo di revisione costituzionale disciplinato in Italia dall'art. 138 Cost.

Altrettanto agilmente si vedrà come la tutela della proprietà pubblica sia difesa ancor più strenuamente rispetto al modello di Amburgo: la natura di Stato-imprenditore è un tratto non solo costituzionale, ma addirittura *costitutivo* dell'identità di Brema e dunque l'amputazione di una struttura servente questa identità – l'impresa pubblica – è percepita essa stessa come alterazione del quadro costituzionale.

Mettendo a sistema la natura portuale della città e la tutela dell'economia marittima sopra menzionata, va praticamente da sé che nelle imprese

[225] V. Boehme-Nessler, *Privatisierungsbremsen in den Landesverfassungen?*, in *Landes- und Kommunalverwaltung*, n. 11/2013, p. 481 ss.

[226] Sul modello rappresentato da Brema v. F. Wollenschläger, *Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid? Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2*), in L. P. Feld, P. M. Huber, O. Jung, H-J. Lauth, F. Wittreck (a cura di), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013*, Nomos, Baden-Baden. 2014, p. 239 ss.

pubbliche che non possono essere privatizzate senza seguire il procedimento sopra citato rientrino tutte quelle che si muovono nell'ambito portuale, in quanto imprese che contribuiscono significativamente alle infrastrutture economiche e di trasporto (art. 42, comma quarto, lett. b). Oggi si tratta in contreto de: la società logistica *BLG Logistic Group AG & Co KG* (di proprietà del comune di Brema); la società *Bremenports GmbH & Co KG* (di proprietà dello Stato) e la società *Fischereihafen-Betriebgesellschaft mbH* (sempre di proprietà statale)[227]. Non solo: poiché la Costituzione integra anche casi in cui lo Stato di Brema abbia un "influsso significativo" (*beherrschen Einfluss*) su una determinata impresa, a prescindere dalla partecipazione maggioritaria al capitale, anche la società *JadeWeserPort Realisierungsgesellschaft mbH & Co KG*, in cui Brema partecipa con un capitale di minoranza assieme al *Land* della Bassa Sassonia[228] per la realizzazione e la gestione di un grande scalo container presso Wilhelmshaven, è attratta nell'orbita della garanzia costituzionale, dato che al *Land* anseatico sono attribuiti diritti amministrativi e decisionali[229].

Il successivo art. 43 specifica cosa significhi la nazionalizzazione, precisando che il trasferimento può avvenire a profitto dello Stato, dei comuni o di specifiche entità create appositamente. Da sottolineare che la norma costituzionale impone che l'amministrazione dell'impresa sia mantenuta in maniera tale da ottenere il massimo dell'efficienza, conservando però l'autonomia e l'indipendenza d'azione richiesta dal mercato. Si tratta di una conferma molto netta dello "spirito imprenditoriale" con cui lo Stato bremense intende disciplinare la sua Costituzione economica.

L'art. 44 sancisce poi la regola della compensazione economica in caso di nazionalizzazione, precisando, tuttavia, che tale compensazione non è dovuta se l'impresa nazionalizzata ha beneficiato precedentemente di contributi pubblici.

Da ultimo, l'art. 45 è dedicato all'espropriazione terriera per fini di pubblica utilità, che sono variamente elencati nella norma. Dalla prospettiva portuale, è particolarmente rilevante che l'espropriazione, che deve avvenire per legge, sia autorizzata per creare "strutture vitali" dal punto

[227] C. Külpmann, sub *Art. 42*, in A. Fischer-Lescano et al., *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p 411-412.

[228] Si tratta di una partecipazione quasi paritaria, poiché alla Bassa Sassonia è attribuito il 50,1% del capitale, mentre il restante 49,9% va a Brema. Il consiglio d'amministrazione è presieduto da un ministro della Bassa Sassonia, ma il numero di consiglieri è equamente diviso fra i due *Länder*.

[229] *Ivi*, p. 410 (dove è citata una specifica comunicazione del Ministro delle finanze del *Land* di Brema all'assemblea su questo punto).

di vista economico e sociale (art. 45, comma secondo, lett. c). E non v'è dubbio che in questa categoria vi rientri l'espansione dell'area e delle infrastrutture portuali.

11. *L'amministrazione dei porti di Brema*

Le peculiarità nell'amministrazione portuale di Brema si rinvengono già in Costituzione, il cui art. 105, comma settimo, impone alla *Bürgerschaft* di stabilire una commissione competente per gli affari del porto. Si tratta di una peculiarità[230] che in realtà non pare attirare molto l'attenzione dei commentatori, che sembrano vedervi una normale conseguenza della storia locale[231]. L'aspetto costituzionale più interessante relativo a questa commissione è il suo rapporto con la *Staatliche Deputation für Wirtschaft und Häfen*. Le deputazioni – nome antico che rimanda alle tradizionali istituzioni amministrative della città-stato – sono previste all'art. 129 della Costituzione e possono essere costituite per i diversi rami dell'amministrazione, dunque più o meno in parallelo ai dicasteri esistenti nel *Senat*. Diversamente dalle commissioni, le deputazioni non sono da costituire obbligatoriamente e possono riguardare oggetti specifici dell'amministrazione. Ancora, al loro interno possono essere eletti anche non parlamentari.

Nel caso dei porti, la deputazione è costituita in parallelo al relativo ministero (affidato ad un Senatore) e, mentre alla commissione è affidata la supervisione sulla politica portuale in senso generale, alla deputazione si affida il compito di consulenza, ma anche di proposta, negli affari del porto[232]. La deputazione, peraltro, si divide allorché ci si occupi di una tematica propria a tutto il *Land* o qualora gli affari da trattare abbiano attinenza al solo comune di Brema.

Nel quadro della nostra ricerca, questa norma conferma la stretta connessione fra porto, economia, politica ed istituzioni: i porti sono al centro di un complesso rapporto fra la Costituzione economica e la Costituzione politica; le dinamiche dell'una diventano gli interessi dell'altra. Nel caso anseatico, tutto ciò diventa molto evidente: il porto è il bene pubblico per

[230] P. Häberle, *Die Zukunft der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p. 63, nota 48, lo identifica come una altro *proprium bremense*.

[231] M. S. Baer, sub *Art. 105*, in A. Fischer-Lescano et al., *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p. 789.

[232] M. Göbel, sub *Art. 129*, in A. Fischer-Lescano et al., *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p. 963, nota 105.

eccellenza, il cuore dell'economia cittadina e dunque uno dei principali oggetti della vita politico-istituzionale locale.

Dal punto di vista operativo, l'amministrazione portuale di Brema si distingue da quella di Amburgo in maniera piuttosto netta. Se quest'ultima ha infatti mantenuto in un'unica entità pubblica le funzioni fondamentali connesse al porto, Brema ha scelto anzitutto di separare le attività di polizia nautica e marittima, che restano in capo ad un ufficio ministeriale, l' *Hansestadt Bremisches Hafenamt*, dall'attività di gestione economico-infrastrutturale degli scali di Brema e di Bremerhaven.

Quest'ultima è stata infatti affidata alla *Bremenports GmbH & Co KG*, società che segue le forme privatistiche delle società commerciali tedesche[233], ma è interamente controllata dallo Stato.

È da notare che la legge portuale (*Hafenbetriebsgesetz*) non fa alcun riferimento a quest'ultima società: è solo citata l'autorità portuale (*Hafenbehörde*), individuata nell'ufficio prima indicato cui sono affidate le funzioni in materia di polizia nautica[234]. L'unico riferimento alla parte economica è indiretto: l'art. 17 sancisce che il ministro per l'economia ed i porti può affidare a terzi la riscossione degli oneri portuali, secondo modalità stabilite con apposita ordinanza. In questa apposita ordinanza (*Bremische Hafengebührenordnung* del 15 marzo 2006) è effettivamente citata la *Bremenports* come ente terzo cui si affida la definizione e la riscossione degli oneri.

Un'ulteriore particolarità è rappresentata dalla *Fischereihafen-Betriebgesellschaft mbH*, che rappresenta una società di gestione immobiliare e di servizi pubblici che si occupa specificamente dell'area di Bremerhaven dedicata alla pesca e all'industria alimentare, una delle più grandi in Europa.

Potrebbe sembrare quasi stridente che, a fronte delle norme costituzionali sopra richiamate, il legislatore di Brema abbia scelto di costituire società private e non, come ad Amburgo, un'entità di diritto pubblico. Ma è chiaro che la forma privatistica di queste società è, appunto, solo *forma*, mentre la sostanza pubblica viene presidiata dalla Costituzione. Il richiamo a queste esperienze come casi di privatizzazione, quand'anche solo formale, va dunque fatto con estrema cautela, avendo ben presente il contesto normativo in cui questa scelta si muove: anzi, è proprio

[233] Si tratta di una forma ibrida detta *Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft* poiché la società a responsabilità limitata (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung*) diviene socio accomandatario in luogo di una persona fisica.

[234] Artt. 5 e 6 *Bremisches Hafenbetriebsgesetz*, del 24 novembre 2000.

quest'ultimo che induce alla privatizzazione formale, ben sapendo che quella sostanziale è assai difficile, se non quasi impossibile.

12. *A mo' di conclusione: la vocazione imprenditoriale del modello anseatico e la sua congiunzione con lo Stato sociale*

Nell'itinerario seguito è emersa la spiccata vocazione imprenditoriale dei *Länder* anseatici, interventori nell'economia con svariate imprese in mano pubblica, a partire dalle norme costituzionali, che trovano nei limiti bremensi alla privatizzazione la loro manifestazione più evidente, ma non l'unica. L'art. 101 attribuisce all'assemblea il potere di deliberare in merito alla creazione o all'ingresso in partecipazione a nuove imprese (n. 3), ma anche rispetto al mutamento della forma giuridica di esse (n. 4). Ancora, l'art. 113, comma secondo, impone l'autorizzazione del Senato per i suoi membri che fossero eletti in consigli d'amministrazione o di sorveglianza[235]. Infine, l'art. 131 a sancisce i limiti all'indebitamento per le imprese pubbliche, se e nella misura in cui tale debito debba essere ripianato dal bilancio statale.

Pure nella Costituzione di Amburgo ci sono tracce, forse meno eclatanti, ma egualmente nette: ad esempio, l'art. 13 rinvia alla legge la definizione dell'incompatibilità fra la carica di deputato e la dirigenza di imprese pubbliche; l'art. 40 autorizza il Senato a nominare dei suoi membri nei consigli di amministrazione di queste imprese, con il consenso della *Bürgerschaft*; l'art. 60 impone che i compensi percepiti come rappresentanti dello Stato in un'impresa siano devoluti a quest'ultimo.

È forte, nelle trame costituzionali anseatiche, l'idea che lo Stato abbia a disposizione molteplici bracci operativi che intervengono nel mercato.

Tutto ciò non rimane ovviamente sul piano ideale e forse qualche dato aiuta a far comprendere il senso delle cautele costituzionali che circondano l'attività pubblica: nel Rapporto sulle partecipazioni pubbliche di Amburgo (*Beteiligungsbericht*)[236] risultano centotredici imprese parte-

[235] La norma non distingue fra imprese pubbliche e private: essa è ripresa dalla Cost. Br. del 1920 e all'epoca l'obiettivo era evitare la commistione – storicamente consolidata nell'Ansa – fra il potere economico mercantile ed il potere politico. Oggi tale norma sembra rivolgersi in maniera concreta alle imprese in mano pubblica: cfr. B. HARICH, sub *Art. 113*, in A. FISCHER-LESCANO et al., *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, cit., p. 845 ss.

[236] L'ultima versione disponibile sul sito istituzionale del *Land* di Amburgo è del 2023: è intitolata *Hamburger öffentlichen Unternehmen. Beteiligungsbericht 2023* ed è curata dal locale ministero delle finanze.

cipate dal *Land*, di cui ottanta sotto il suo controllo diretto[237]. Il valore totale di queste partecipazioni si aggira attorno ai 52 miliardi di euro, con oltre 3 miliardi di euro di investimenti. Brema invece si attesta attorno alle "sole" sessantasette partecipazioni, di cui cinquantaquattro maggioritarie. Il valore delle partecipazioni è stimato in 7,8 miliardi di euro[238].

Per quanto riguarda l'ambito portuale, va segnalato che entrambe le città-stato controllano società che svolgono direttamente attività logistiche ed offrono servizi portuali.

Amburgo ha il controllo della già citata *Hamburger Hafen und Logistik AG* (HHLA); Brema invece possiede la *BLG Logistics Group AG & Co. KG*, che prende il nome dalla *Bremer Lagerhaus-Gesellschaft -Aktiengesellschaft* creata nel 1877.

Questo dato è assai rilevante e tornerà utile, in particolare, riflettendo dei possibili sviluppi delle Autorità portuali italiane[239]. In sostanza, Amburgo e Brema hanno trasformato gli enti gestori del porto in entità a carattere imprenditoriale, sebbene con forme giuridiche diverse. Di lato, però, hanno sempre mantenuto il controllo e la proprietà di società logistiche che, invece, operavano concretamente sul mercato dei servizi portuali.

Insomma, le due città-stato hanno anticipato di gran lunga il principio di separazione (formale) fra l'attività politico-amministrativa della gestione portuale e l'attività essenzialmente imprenditoriale di offerta ed erogazione di servizi, che la legge n. 84 del 1994 ha voluto introdurre in Italia, con la privatizzazione (sostanziale) del secondo aspetto.

L'effetto del diritto europeo della concorrenza[240] è stato semplicemente quello di spezzare il monopolio funzionale di queste società anseatiche, senza però imporne in alcun modo la cessione ai privati. Giusto per dare qualche dato concreto, basti pensare che HHLA gestisce tre dei quattro terminal per container del porto di Amburgo ed opera in svariati scali in Europa, fra cui quello di Trieste[241]. Il quarto terminal è invece gestito dalla società *EUROGATE GmbH & Co. KGaA*, che è partecipata al

[237] V. il rapporto prima citato, p. 2.

[238] Si v. il rapporto del Ministero delle finanze di Brema *Bericht über Beteiligungsgesellschaften, Eigenbetriebe, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts*, 2023, p 2.

[239] V. oltre cap. III, sez. IV.

[240] Sul rapporto fra diritto europeo della concorrenza ed organizzazione dei porti v. S. Dwertmann, *Die Binnenorganisation der Seehafen asl Problem des europaischen Wettbewerbsrecht*, Duncker&Humblot, Berlino, 2012.

[241] Nel porto triestino HHLA opera tramite la controllata HHLA PLT Italy S.r.l., che a sua volta controlla Logistica Giuliana S.r.l.

50% dalla bremense BLG. Peraltro, la città di Amburgo partecipa (con il 13,7% del capitale) in *Hapag-Lloyd*, una delle più grandi compagnie di spedizione e trasporto di container via mare.

Per completezza, pare opportuno citare che altre grandi realtà imprenditoriale del mondo portuale e della logistica nell'area ex anseatica sono partecipate da entità pubbliche: è il caso di EUROPORTS, società costituita da un consorzio fra la *Participatiemaatschappij Vlaanderen* (PMV), di proprietà della regione belga delle Fiandre, la *Société Fédérale de Participations et d'Investissement* (SFPIM), che è il fondo sovrano del Regno del Belgio, e una società privata (R-LOGITECH S.A.). Il caso di EUROPORTS merita di essere menzionato non solo perché è uno dei principali operatori in Europa ed è particolarmente attivo in alcuni porti tedeschi sul mar Baltico (Rostock in particolare), ma soprattutto perché è anch'esso figlio della stessa tradizione anseatica, questa volta dei porti fiamminghi (Bruges, Anversa), che sono tutt'ora organizzati secondo il modello classico del "porto municipale", ferma restando la competenza legislativa ed amministrativa devoluta alle Regioni. Tuttavia, la competenza (il *know-how*) acquisita nei secoli non è stata dispersa dagli enti pubblici locali, che, malgrado le regole europee della concorrenza, hanno continuato ad investire nel settore.

Ora, questo discorso può sembrare sconnesso dall'analisi che abbiamo condotta prima ed anche dalla sottolineatura del modello di Stato sociale, caro ormai ai *Länder* anseatici.

Ma è solo un'impressione: l'intervento imprenditoriale dello Stato nell'economia consente di generare profitti e quindi ricchezza, che viene posta a servizio del bene collettivo, generando così benessere diffuso. L'esempio della *Rekommunalisierung* dei servizi di rete ad Amburgo ne è la prova evidente: lo Stato aveva le disponibilità finanziare per riacquisire le reti ed i servizi, magari sobbarcandosi pure le penali connesse all'interruzione anticipata delle concessioni, grazie alla sua attività imprenditoriale continua che assicura un fluire di denari nelle sue casse. Ciò consente poi, in concreto, di mantenere per questi servizi delle tariffe ragionevoli, calmierate per chi si trova in situazione di svantaggio economico ecc.

Stato imprenditore e *Stato sociale* non sono sinonimi, ma sono piuttosto in un rapporto di subordinazione logica, in cui il primo è funzione del secondo.

L'investimento pubblico non avviene per garantire un generico arricchimento a casse dello Stato che rimarranno chiuse, ma per generare profitti a vantaggio della collettività tutta, per perseguire i fini di redistribuzione e di servizio che lo Stato, nella sua connotazione *sociale*, si assume.

Amburgo e Brema ci dimostrano che i porti sono *convettori di ricchezza* e che tanto il loro governo quanto il loro sfruttamento consentono di mantenere tale ricchezza costante, così da garantirne la ripartizione alle comunità che questi porti servono: quella locale, *in primis*, e poi quella nazionale.

Conclusioni del capitolo: i porti al servizio dell'unità economica tedesca

L'analisi dell'ordinamento tedesco ci suggerisce una caratteristica che i porti e chi li governa *non* devono avere: l'autoreferenzialità.

L'evoluzione delle norme costituzionali, federali e locali, indicano esattamente questa direzione. In uno Stato come la Germania, con una linea di costa tutto sommato ridotta, le città-portuali costituiscono un oligopolio naturale e le loro attività devono armonizzarsi con gli interessi generali della collettività nazionale, il cui territorio tutto è servito dallo scalo marittimo. Ma c'è pure il rovescio della medaglia: le due grandi città portuali tedesche non sono città costiere, il che richiede che i due *Länder* si integrino con i territori che li circondano onde garantire un armonioso e reciproco sviluppo economico.

Dunque la fedeltà economica dichiarata dalle Costituzioni anseatiche al *Bund* si spiega non solo come soggezione ad un potere centrale che ha avocato a sé rilevanti competenze in materia economica, ma anche come riconoscimento di una interdipendenza fra il porto ed il resto del territorio.

Il principio dello Stato sociale – imposto dalla clausola di omogeneità, ma anche declinato in maniera originale nella tradizione costituzionale anseatica – serve infine a sottolineare che questo collegamento non si ferma ad un astratto interesse dell'economia nazionale, ma scende verso il basso, sino a toccare la vita dei cittadini che, collettivamente, restano in definitiva i proprietari dei beni portuali.

Dunque, i porti non servono solo territori geografici, ma anche – e soprattutto – la collettività.

Parte II

IL GOVERNO DEI PORTI NELLO STATO REGIONALE ITALIANO

Capitolo III

COSTITUZIONE ITALIANA E SISTEMA PORTUALE

Introduzione

Dopo aver analizzato il governo dei porti nei due casi più emblematici di Stati federali, viene il momento di entrare nell'ordinamento italiano. In realtà, le riflessioni elaborate nei capitoli precedenti si rivelano utili anche per il nostro Paese: il tipo di Stato regionale, adottato dai Costituenti, non comporta né un limite alla comparazione, né una barriera all'uso di strumenti concettuali forgiati in altre esperienze per analizzare quella domestica.

In effetti, la circostanza che la Costituzione, sin dal suo testo originario, prendesse in considerazione – come vedremo, in senso restrittivo – la regolazione portuale e che poi essa abbia oggi pieno riconoscimento nell'esistenza di materie di competenza concorrente fra lo Stato e le regioni (*porti e gli aeroporti civili*, *grandi vie di trasporto e navigazione*) ci conferma nell'utilità di una ricerca costituzionalistica su un oggetto "atipico" della disciplina, quali sono i porti.

Non solo rapporti fra livelli di governo: le considerazioni già svolte sulle concezioni costituzionali dell'economia e della regolazione economica negli Stati Uniti e in Germania vengono in rilievo anche nel caso italiano e, anzi, mostrano come alcune norme costituzionali – considerate "desuete" o "dormienti" – mostrino invero tutta la loro vitalità, effettiva o potenziale, rispetto al mondo portuale e della navigazione.

Sez. I – Porti e Costituzione: un inquadramento storico

Sommario: 1. La situazione istituzionale dei porti italiani prima della Costituzione. – 2. I porti e la navigazione nei dibattiti dell'Assemblea costituente. – 3. Gli Statuti speciali. – 4. L'avvio delle Regioni ordinarie e la devoluzione delle funzioni amministrative; la frammentata inclusione delle regioni negli enti portuali. – 4.1. Il trasferimento delle funzioni amministrative e l'allargamento alla navigazione interna. – 4.2. Gli enti portuali costituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione e la rappresentanza delle Regioni. – 4.3. La giurisprudenza costituzionale in materia di navigazione interna anteriore alla riforma del Titolo V. – 5. L'integrazione europea: la sentenza della Corte di giustizia europea sul porto di Genova. – 6. La legge 84/1994 ed i suoi originali equilibri fra Stato, regioni ed enti locali. – 7. La riforma del Titolo V. – 7.1. I trasferimenti in *limine reformae*. Le sentenze della Corte sui conflitti sollevati dalla regione Liguria. – 7.2. I limitati dibattiti sulla riforma. – 7.3. Conferme *a posteriori*: le norme di attuazione dello Statuto speciale friulano e il c.d. "federalismo demaniale". – 8. Un quadro riassuntivo.

1. *La situazione istituzionale dei porti italiani prima della Costituzione*

Nel tracciare l'evoluzione storica del regime costituzionale dei porti italiani, è necessario inquadrare brevemente la situazione istituzionale degli stessi al momento in cui la Costituzione veniva redatta.

In primo luogo, bisogna sottolineare la codificazione civilistica che sin dal Codice di Napoleone aveva ascritto i porti alla proprietà pubblica. In effetti, riprendendo la classificazione romanistica e gli atti legislativi della monarchia francese (in particolare, la *Grande Ordonnance de la marine* del 1681[1]) il *Code civile des français* dal 1804 inserisce i porti e le vie navigabili nel demanio pubblico[2].

[1] Il libro IV, Titolo I dell'*Ordonnance* era dedicato alla *police des ports et des havres*. Nel Titolo VII dello stesso libro si legge la prima definizione di demanio marittimo: «*sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le plus grand flot de mars se peut étendre sur les grèves*». Essa costituì la base normativa del demanio e venne precisata dalla decisione d'Assemblea del Consiglio di Stato del 12 ottobre 1973, *Kreitmann*, che, richiamata l'Ordinanza del 1861, affermò: «*Ces dispositions doivent être entendues comme fixant la limite du domaine public maritime, quel que soit le rivage, au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles*».

[2] Art. 538: «*Les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières*

In maniera del tutto simile, il Codice civile italiano del 1865 inseriva i porti nel demanio pubblico[3], con scelta ampiamente confermata dal Codice della marina mercantile, dello stesso anno, che disegnò la struttura dell'amministrazione marittima italiana, poi rivisto nel 1877.

In parallelo all'opera di codificazione (civilistica, commerciale e marittima), si sviluppa una legislazione di più marcato stampo pubblicistico che riguarda prettamente i porti e le opere pubbliche. Punto di partenza è la celebre legge organica 20 marzo 1865, n. 2248 sull'unificazione amministrativa del Regno d'Italia. In particolare, il suo Allegato F, dedicato ai lavori pubblici, riserva l'intero suo Titolo IV ai porti, ai fari ed alle spiagge[4].

Ai nostri fini, è particolarmente interessante notare come l'art. 182 già definisse una compartecipazione fra Stato ed enti locali (all'epoca, solo Comuni e Province) nell'edificazione e manutenzione di opere connesse ai porti «*secondo la natura loro, e la importanza e grado di utilità*». Identifichiamo qui un duplice elemento "genetico" nel governo dei porti italiani: la differenziazione dei porti in base alla loro "utilità" per la Nazione (si noterà, dunque, non il rilievo meramente dimensionale degli scali, ma anche il loro possibile uso "strategico") e la chiamata in corresponsabilità degli enti locali per i porti di cui non si faceva carico direttamente lo Stato. L'art. 184 suddivideva poi i porti in quattro classi, secondo il criterio sopra individuato[5], con una successiva delega al Go-

navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public». La disposizione è stata abrogata dall'*Ordonnance* n. 2006-460 e le norme attualmente rilevanti si ritrovano nel *Code général de la propriété des personnes publiques*, in particolare all'art. L2111-4 sul demanio pubblico marittimo.

[3] Art. 427: «Le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze fanno parte del demanio pubblico».

[4] Per una ricostruzione della disciplina post-unitaria v. M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 17 ss.

[5] «I porti in ordine alla loro amministrazione si dividono in quattro classi, come appresso: 1.° I porti situati a capo di grandi linee di comunicazione, ed il movimento commerciale dei quali, giovando ad estesa parte del regno, od al traffico internazionale terrestre, li costituisce d'interesse generale dello Stato; 2.° I porti e le spiaggie che interessano la sicurezza della navigazione generale e servono unicamente o precipuamente di rilascio; 3.° I porti e gli approdi, il movimento commerciale dei quali interessa soltanto ad una o ad alcune provincie; 4.° I porti e gli approdi, la utilità dei quali non si estende che ad un circondario od a qualche comune».

verno (art. 185) per inserire nominalmente i porti nelle classi[6]. L'eventuale mutamento di classificazione di un singolo porto era rimesso alla legge e non al Governo[7]. L'effetto concreto della classificazione incideva sulla distribuzione della spesa fra lo Stato e gli enti locali, sia in relazione al *quantum debeatur,* che alla finalità della spesa.

Con la legge 16 luglio 1884, n. 2518 il sistema viene leggermente rivisto, sebbene le linee essenziali siano mantenute. I porti vengono infatti distinti in due categorie: i porti militari e di difesa (integralmente finanziati dallo Stato) ed i porti commerciali, questi ultimi a loro volta suddivisi in quattro classi in base all'interesse generale dello Stato e a criteri quantitativi riguardanti le merci imbarcate e sbarcate. La suddivisione in classi serve ancora a distribuire la ripartizione delle spese fra lo Stato e gli enti locali[8]. La legge sarà poi trasfusa nel Testo unico del 1885 (R.D. n. 3095, del 2 aprile). È da notare che il Regio Decreto 7 agosto 1887, n. 5053 è ancora il testo di base nella classificazione dei porti marittimi italiani, integrato poi da altri Decreti adottati sempre in quel periodo[9].

Dopo questa prima legislazione portuale, occorre rammentare la creazione, durante il Regno d'Italia, del Consorzio autonomo del Porto di Genova (legge 12 febbraio 1903, n. 50, che assunse l'ultima veste con il regio decreto 16 gennaio 1936, n. 801), del Provveditorato autonomo al Porto di Venezia (Regio decreto-legge 30 agosto 1919, n. 1712, variamente riformato e poi trasfuso nel regio decreto-legge 14 marzo 1929, n. 503), nonché dell'ente autonomo del porto di Napoli (legge 6 maggio 1940, n. 500), primi enti pubblici portuali autonomi, sotto controllo ministeriale. Va notata sin da subito la diversa natura degli enti: il primo era un consorzio obbligatorio costituito fra lo Stato (cui comunque competeva nominare il Presidente, scelto all'esterno del Consorzio), il comune di Genova e gli altri comuni partecipanti alle spese, la provincia di Genova e le altre province partecipanti alle spese, la Camera di Commercio di Genova. Il secondo era invece un ente autonomo, braccio esecutivo

[6] Da notare come per i porti di rilevanza provinciale od inter-provinciale già si prevedesse di sentire i Consigli provinciali interessati.

[7] Art. 187: «Il trapasso di un porto dalla classe cui è ascritto ad un'altra, quando per le mutate condizioni del porto stesso ne sia riconosciuta la convenienza, sarà fatto per legge».

[8] È particolarmente curioso constatare come per i porti di quarta classe, quelli più piccoli, si preveda l'istituzione di "associazioni fra Comuni", definite consorzi (art. 13 e ss.).

[9] Cfr. R.D. 30 luglio 1888, n. 5629. Un elenco di tutti gli atti che si sono succeduti è stato redatto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che, all'epoca dei provvedimenti "taglia leggi", ne ha chiesto il mantenimento in vigore. Si veda la, A.C. XVI, Doc. XVI-bis, n. 4, *Relazione della Commissione parlamentare per la semplificazione legislativa* del 19 febbraio 2011, in particolare p. 145 ss.

locale del Ministero dei Trasporti, con a capo un funzionario statale, ancorché assistito da un Consiglio di amministrazione in cui erano rappresentati gli altri enti locali e le varie amministrazioni statali interessati alla gestione del porto.

È altresì da evidenziare che in entrambi gli enti, genovese e veneziano, le riforme adottate nel periodo fascista – aventi carattere più puntuale che ordinamentale – ridussero, in maniera non sorprendente per l'epoca, gli spazi "rappresentativi" concessi agli enti che partecipavano all'amministrazione[10].

Nel 1942, l'approvazione del Codice civile e del Codice della navigazione confermano il regime proprietario del demanio marittimo e l'assetto amministrativo dei porti, conferito al Corpo delle capitanerie di porto. In particolare, nel Codice della navigazione è fatto salvo l'eventuale regime specifico dei «porti di maggiore importanza» (art. 19), nei quali sono costituiti per legge appositi enti portuali.

Dopo la fine della guerra, il Trattato di Parigi del 10 febbraio 1947, nel disciplinare il Territorio Libero di Trieste, configurò l'organizzazione del Porto Franco di Trieste, come ente pubblico del Territorio Libero[11].

Agli albori della Repubblica era dunque questa la situazione legislativa dei porti italiani e, va detto, l'assetto amministrativo sarà sostanzialmente mantenuto sino alla legge portuale n. 84/1994, con la creazione di ulteriori enti portuali in altri scali d'Italia.

2. *I porti e la navigazione nei dibattiti dell'Assemblea costituente*

Seppur non al centro di vibranti dibattiti, non è del tutto esatto affermare che non si disse nulla dei porti durante l'Assemblea costituente[12].

Occorre anzitutto partire dal prodotto di quei dibattiti ed andare a ritroso.

[10] È particolarmente saliente il caso del Consorzio di Genova. Se si confronta la legge del 1903 (art. 3) con il r.d. del 1936 (art. 3) si noterà come il consiglio assuma una composizione più fortemente autoritaria. Non solo compaiono i rappresentanti delle corporazioni, ma tutti i rappresentanti un tempo eletti dai vari consigli degli enti (comunali, provinciali o delle Camere di commercio) sono sostituiti da membri direttamente nominati dai vertici monocratici degli stessi.

[11] Si v. l'Allegato VIII del Trattato, contenuto nel decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 28 novembre 1947, n. 1430.

[12] A. Barletta, *Porti e aeroporti civili*, in R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 343 ss.

L'art. 117, nella sua originaria formulazione, stabiliva che le Regioni potessero emanare norme legislative «*nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*» in una specifica lista di materie, nella quale figuravano «*navigazione e porti lacuali*».

Va ricordato che nel *Progetto di Costituzione* presentato da Meuccio Ruini, la potestà legislativa regionale era tripartita: vi era una competenza legislativa piena, da esplicare, però, in armonia con la Costituzione, con i principi fondamentali dell'ordinamento e in maniera rispettosa degli obblighi internazionali, dell'interesse della Nazione e delle altre Regioni (art. 109); una competenza legislativa vincolata dalle direttive dello Stato (art. 110); una competenza di attuazione ed integrazione per adattare le leggi nazionali alle condizioni regionali (art. 111). Ebbene, nella prima si riscontrava l'inserimento dei *porti lacuali*, mentre nella terza rientrava la *navigazione interna.*

È interessante ripercorrere, nei dibattiti di novembre 1946 all'interno della Seconda Sottocommissione, i riferimenti fatti alla legislazione portuale, sia per vederne riconosciuta l'importanza, sia per osservare l'emersione di tematiche ricorrenti anche nella storia successiva.

Il 16 novembre 1946 il Presidente Conti aprì la discussione sul primo elenco di materie. Questo elenco prevedeva per la Regione una competenza del primo tipo – dunque piena, nei limiti dei principi ordinamentali – di carattere onnicomprensivo rispetto alle infrastrutture ed alle opere pubbliche, ancora sulla scia dei contenuti della legge sui lavori pubblici del 1865. Alle Regioni sarebbero stati affidati «strade, ponti, porti, acquedotti e lavori pubblici»[13].

Dopo una prima parte della discussione vertente sulla natura delle competenze legislative regionali, si passò ad una più attenta analisi dei singoli contenuti. È in questa fase che sorge la necessità di recuperare l'interesse nazionale e la conseguente graduazione delle infrastrutture pubbliche. L'on. Mannironi propose di introdurre, dopo l'elenco di opere già previsto, la specificazione «*che non siano d'interesse nazionale*». L'on. La Rocca si dichiarò contrario all'intero elenco, sottolineando il rischio di «*una serie di legislazioni discordanti, tali da minacciare l'unità nazionale*». Fra le materie «*di notevole importanza nazionale»,* La Rocca menzionava l'agricoltura ed i porti[14]. Ancora, Costantino Mortati osservò

[13] Assemblea Costituente (A.C.), *Resoconto delle sedute della seconda Sottocommissione per la Costituzione*, 19 novembre 1946.

[14] *Ivi*: «La Rocca si dichiara contrario alla formulazione dell'articolo 3, il cui accoglimen-

come l'elenco mischiasse «*materie per le quali l'iniziativa locale si può considerare sufficiente a soddisfare l'interesse pubblico, e materie che non possono essere affidate in modo esclusivo alle Regioni*». Prospettò in questo frangente «*l'opportunità di determinare una competenza esclusiva dello Stato per talune materie (strade di interesse militare, porti di particolare importanza, ecc.)*». Gli fece parziale eco l'on. Zuccarini, che sottolineava come «*Per le materie che sono invece di esclusivo interesse locale, la potestà legislativa della Regione deve essere piena: ciò non esclude che lo Stato possa comunque emanare leggi generali riguardanti, ad esempio, le strade e i porti di importanza nazionale oltre che locale e regionale*».

Il 20 novembre 1946, Costantino Mortati propone una versione emendata dei tre articoli sulle competenze regionali. Con riguardo alla seconda classe, veniva suggerito l'inserimento di un chiaro riferimento alla volontà dello Stato di normare le materie elencate, fra le quali compariva la voce «*porti, approdi, darsene, in quanto non interessino la difesa nazionale, o la sicurezza della navigazione marittima in generale*».

Nella discussione sul progetto iniziale, i Costituenti approvarono in prima battuta la materia «*strade, ponti, acquedotti e lavori pubblici di esclusivo interesse regionale*», qui stralciando il riferimento ai porti[15]. Esso fu ripreso subito dopo, ma con la proposta di introdurre gli aggettivi "*lacuali*" (che fu approvata) e "*fluviali*" (che fu invece respinta).

È qui che furono svolte le considerazioni più significative rispetto ai porti. Anzitutto, venne sottolineata la natura demaniale dei porti[16], che rendeva

to darebbe origine ad una serie di legislazioni discordanti, tali da minacciare l'unità nazionale. Riconosce che ogni Regione ha delle esigenze e delle aspirazioni proprie, delle quali non si può non tener conto; ma ritiene che non si debba, partendo da questo presupposto, lasciar libera la Regione di legiferare, senza possibilità da parte dello Stato di intervenire in modo positivo, su materie di notevole importanza nazionale, quali l'agricoltura, i porti, ecc. È quindi del parere che si debba tener conto di tali necessità particolari, ma senza esporsi al pericolo di scardinare il potere centrale e di spezzare l'unità economica e politica della Nazione».

[15] A.C., *Resoconto delle sedute della seconda Sottocommissione per la Costituzione*, 20 novembre 1946: «Fuschini si associa ed aggiunge che anche i ponti costruiti lungo le strade nazionali, i porti e gli acquedotti possono interessare più Regioni o addirittura tutta la Nazione. Perassi, quanto ai "porti", consiglia la precisazione: "lacuali". Mortati sostituirebbe la parola "porti" con la formula; "porti, approdi, darsene, in quanto non interessino la difesa nazionale, o la sicurezza della navigazione marittima in generale". Fa presente che, ad esempio, nei porti il faro interessa la sicurezza del traffico in generale e quindi le decisioni al riguardo non possono essere lasciate all'arbitrio della Regione».

[16] *Ivi*: «Lami Starnuti aggiunge che non si può concepire il porto staccato dal suo arenile, che è demanio dello Stato. Non può dunque ammettersi che la Regione legiferi in via esclusiva sui porti, quando spetta allo Stato di legiferare sulle zone di accesso indispensabili al movimento dei porti stessi. Né va dimenticato un altro argomento di carat-

a prima vista difficile separare la proprietà dalla gestione. Ancora, si ebbe a sottolineare come i porti avessero per loro natura vocazione a convogliare interessi sovraregionali[17]. E non si mancò di osservare l'aggravio burocratico che avrebbe comportato il trasferimento dei porti, controllati dallo Stato, alle Regioni e a loro specifici uffici[18]. Infine, ulteriore argomento di peso fu quello economico: l'on. Lami Starnuti sottolineò come un eventuale trasferimento dei porti dallo Stato alle Regioni avrebbe offerto allo Stato «*il motivo per non contribuire più alle spese per la loro ricostruzione*».

Un argomento che – come si è visto anche precedentemente – è assai rilevante, dato che chi finanzia i porti non può accettare di non avere alcuna autorità su di essi.

Chiusa questa discussione, Mortati riproporrà la menzione delle darsene e degli approdi nel momento in cui si discusse delle linee di trasporto regionale, ma venne poi accantonata[19].

Nel corso del dibattito generale in Assemblea sull'impianto regionalistico, il caso dei porti venne variamente menzionato, talvolta per giustificare la creazione dei nuovi enti[20], talvolta per sottolineare l'inscindibilità degli interessi nazionali che le regioni avrebbero messo in pericolo[21].

tere economico: che, riservando la potestà legislativa in merito ai porti alla Regione, si offrirebbe allo Stato il motivo per non contribuire più alle spese per la loro ricostruzione».

[17] *Ivi*: «Rossi Paolo ritiene inopportuna l'inclusione dei porti. Fa presente che tutte le coste sono demaniali ed i porti in genere non hanno solo interesse regionale, ma in taluni casi perfino internazionale. Cita ad esempio l'amministrazione del porto di Genova nella quale è rappresentata anche la Svizzera. Tale carattere possono avere anche porti lacuali».

[18] *Ivi*: «Nobile ricorda che i porti dipendono dal Ministero della marina. Se la loro disciplina fosse affidata alle Regioni, bisognerebbe crearvi degli uffici, aumentando quella burocrazia che si vorrebbe ridurre. È quindi contrario all'inclusione, in genere, dei porti e soggiunge che anche quelli di importanza locale possono acquistare un interesse interregionale».

[19] A.C., *Resoconto delle sedute della seconda Sottocommissione per la Costituzione*, 26 novembre 1946: «Mortati esprime l'avviso che la disciplina degli approdi e darsene debba essere assimilata a quella dei porti e propone di includere nell'articolo 4: "approdi e darsene, in quanto non interessino la difesa nazionale o la sicurezza della navigazione marittima in generale". Il Presidente Terracini, dopo aver rilevato che per il momento si è prevista soltanto l'inclusione nell'articolo 3 dei "porti lacuali", fa rilevare che la questione può lasciarsi in sospeso, per essere ripresa in esame in sede di coordinamento».

[20] Cfr. l'intervento di Einaudi in A.C., *Resoconto di seduta*, 28 maggio 1947: «"Strade, acquedotti e lavori pubblici di esclusivo interesse regionale; porti lacuali". E chi si intende, a Roma, più di quanto in materia di porti lacuali possano intendersene, per esempio, a Como? "Pesca nelle acque interne di carattere regionale; torbiere". Tutti argomenti evidentemente di carattere locale e intorno ai quali certamente la Regione o la Provincia o altri enti locali potranno meglio legiferare di quanto non possa legiferare il governo centrale».

[21] Cfr. gli interventi di Nobile nella seduta del 29 maggio 1947 e del 1° luglio 1947: «non si è riflettuto abbastanza a questo: che la Regione potrebbe anche non fare nulla e

Arrivati nel vivo del dibattito, l'on. Zuccarini sostenne che non si comprendeva perché non si lasciasse più ampio spazio nella materia alle regioni, comprendendo la navigazione interna ed anche i porti marittimi di piccolo cabotaggio[22]. In simile direzione andava l'intervento e le proposte emendative dell'on. Caronia[23]. L'on. Nobile chiese espressamente di escludere i porti dalle competenze regionali, di qualunque natura essi fossero[24].

Il 9 luglio si procedette alle votazioni, dopo che il presidente Ruini espose il parere del Comitato sulla modifica. Di nuovo, nelle sue parole, si legge in controluce la problematica conciliazione fra gli interessi nazionali e quelli locali, nonché la difficile classificazione di cosa riguardasse solo gli ultimi e non i primi[25].

questa semplice omissione sarebbe un grave danno. La stessa osservazione si può fare per la navigazione lacuale ed i porti».

[22] Cfr. l'intervento di Zuccarini in Assemblea costituente del 4 luglio 1947: «Gli articoli modificati contemplano: porti e navigazione lacuale. Non si capisce perché i piccoli porti, che servono per la pesca, per il piccolo cabotaggio, che hanno una funzione locale e regionale, insomma molto ristretta, debbano essere sottratti alla competenza della Regione. Non si capisce neanche perché la navigazione interna, che per quello che esiste in Italia è ristretta a certe Regioni ed è il risultato di un'opera svolta attraverso il tempo da iniziative locali, non debba essere anch'essa attribuita alla Regione. In questo modo la Regione verrebbe ad avere un complesso di attività in questa materia che può essere largamente utile. La navigazione del Tevere, fino al porto di Roma ed oltre fino ad Orte, è un problema esclusivamente laziale; il sistema di navigazione interna dell'Arno non si capisce perché non debba restare di competenza della Regione toscana. E così via. La creazione di laghi artificiali, che avviene adesso con una certa frequenza anche per una necessità dello sviluppo idroelettrico, può permettere dei sistemi di navigazione interna, sia pure per brevi tratti, che, secondo me, devono pure restare di competenza della Regione».

[23] Così l'intervento di Caronia nella seduta del 4 luglio 1947: «Altro punto riguarda i porti. Perché la Regione non deve curare i propri porti, i propri bacini di alaggio e di carenaggio? La Regione non può che avere l'interesse di sempre meglio valorizzare i propri porti e da questo non può che venirne vantaggio allo Stato».

[24] Cfr. ancora il suo intervento nella seduta del 4 luglio 1947.

[25] Intervento di M. Ruini nella seduta plenaria del 9 luglio 1947: « I porti non saranno assegnati alla Regione, perché hanno interesse nazionale: vanno alla Regione soltanto i piccoli porti lacuali. Vi è nei lavori pubblici una specie di graduatoria, appunto per la sfera d'interessi ai quali si riferiscono. […] il Comitato non può essere che recisamente contrario. Che cosa dice l'emendamento? Che i porti debbono essere regolati con norme dalla Regione. Il porto di Genova dovrebbe essere regolato soltanto dalla Liguria, il porto di Palermo soltanto dalla Sicilia. Sono interessi nazionali così evidenti che bisogna respingere l'emendamento Caronia. L'emendamento dell'onorevole Nobile, che si trova spesso, nella discussione, all'altro estremo, vuole sopprimere la parola "porti". Intendiamoci bene: "porti", nel testo del Comitato, si riferisce soltanto ai porti lacuali, e in questo senso si può accogliere. Nessuno, onorevole Nobile, è senz'altro impeccabile nella forma ed assolutamente perfetto. Lei continua a dar lezioni di tecnica legislativa a chi se ne occupa da decenni. Noi cerchiamo

In sede di dichiarazione di voto, l'on. D'Aragona sottolineò che la regolazione della navigazione nei laghi si sarebbe rivelata particolarmente ardua ove le sponde poggiassero su regioni diverse, come nel caso dei laghi di Garda e Maggiore[26], invitando così ad eliminare qualunque riferimento alla navigazione. Ruini si dimostrò fiducioso nella possibilità che le regioni interessate avrebbero trovato accordi fra loro per regolare tale materia, fermo restando il principio di non lesione dell'interesse altrui[27].

A seguito di questo intervento, l'Assemblea costituente approvò la formulazione finale, segnando così l'ingresso dei porti e della navigazione lacuali nell'ordinamento costituzionale, ma pure determinando – per sottrazione – la competenza esclusiva dello Stato in riferimento alla navigazione ed ai porti marittimi.

umilmente di migliorare di continuo la nostra formulazione; e prima ancora che ella ci desse la sua ultima – per ora – lezione, avevamo deciso di chiarire il nostro pensiero con un piccolo spostamento di parole, che è registrato ora in un emendamento Dominedò, che dice "navigazione e porti lacuali", e noi dunque lo accettiamo. Per quanto riguarda l'emendamento Zuccarini, pregherei l'onorevole Zuccarini di non complicare la cosa con i porti interni; che possono attenere anche all'interesse nazionale. Il porto lacuale è una questione più semplice che non esce dall'interesse regionale. Accettiamo soltanto l'emendamento dell'onorevole Dominedò, che è di pura forma».

[26] Si v. l'intervento di D'ARAGONA nella stessa seduta: «Ora, secondo la dizione dell'articolo, la Regione dovrà regolare la navigazione lacuale. Domando: la navigazione lacuale del Lago Maggiore sarà regolata dalla Regione lombarda o dalla piemontese? […] Ma non è possibile regolare la navigazione regolando una sponda in un modo e l'altra in un altro modo. […] Domando: il Lago di Garda lo regolerà la Regione lombarda o la veneta; oppure creeremo dei dissidi fra queste due Regioni; oppure dovranno intervenire accordi fra Regione e Regione? Ora è proprio necessario complicare tutto questo? Ma siamo andati sempre avanti benissimo; la navigazione lacuale è stata sempre regolata fino adesso senza bisogno né di ricorrere allo Stato, né alla Regione. Sono accordi che avvengono localmente. Perché non volete lasciare che le cose continuino così, e volete aggiungere invece un altro organismo che complicherà le cose e creerà un'altra burocrazia per stabilire come si dovrà navigare per arrivare al posto A o B? Ecco perché dichiaro che voterò contro».

[27] *Ivi*: «Vi sono in Italia laghi compresi in una sola regione: Como, Iseo; e riguardo a questi non vi può essere dubbio. Altri — Garda, Maggiore — sono divisi tra due regioni. Il Comitato si è occupato della questione. Cosa doveva fare? Lasciare tutta la regolamentazione allo Stato? Escludere ogni legislazione secondaria delle Regioni? È parso di no. Io sono stato da giovane, quando ero al Ministero dei lavori pubblici, nel servizio che si occupava di navigazione interna; e so che l'ingerenza minuta dell'amministrazione centrale in questo campo può riuscire inutile e dannosa. Meglio lasciare questa materia alla Regione. Vi sono casi in cui un lago ha sponde in due Regioni. Non può evidentemente bastare la regolazione di una sola. Vi è un articolo nel progetto il quale prevede che tutte le norme d'una Regione non possono contrastare con gli interessi di altre Regioni. Questo è già qualche cosa. Ma vi dovrà essere di più. Lo stesso onorevole D'Aragona ha parlato della facilità degli accordi locali. Questi accordi non mancheranno».

3. *Gli Statuti speciali*

Nella costruzione dello Stato regionale in Italia, non può essere dimenticato il processo di creazione delle Regioni a statuto speciale, come è noto entrate in funzione prima di quelle ordinarie. Considerato poi che delle cinque Regioni speciali, tre sono costiere e, di queste, due sono isole, non può sorprendere che l'ambito portuale faccia capolino anche negli Statuti speciali di questi enti[28].

In ordine storico, si parte dallo Statuto speciale siciliano approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Vi sono qui almeno tre previsioni normative che conferiscono alla Regione competenze nel settore marittimo-portuale. L'art. 14 devolve alla regione «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale» (lett. g), nonché le «acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale» (lett. i). L'art. 17, in un ventaglio di materie a competenza concorrente[29], menziona poi «comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere» (lett. a).

Che i porti e la navigazione fossero toccati da queste attribuzioni (con il ritaglio dettato dall'interesse nazionale) è particolarmente confermato dalle norme d'attuazione dello Statuto. In particolare, il D.P.R. 30 luglio 1950, n. 878 ("*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di opere pubbliche*") sancisce all'art. 3 che sono considerate grandi opere pubbliche di prevalente interesse nazionale «*c) le opere concernenti i porti di prima categoria e quelli di seconda categoria, 1a classe*». Viene dunque ripresa la classificazione dei porti, creando così la distinzione di competenze in relazione alla stessa.

Per quanto riguarda i trasporti, il D.P.R. 17 dicembre 1953, n. 1113 e successive modifiche attribuisce alla Regione la competenza in materia

[28] Per completezza, si segnala che nello Statuto speciale del Trentino-AltoAdige è attribuita alle Province autonome la competenza in materia di porti lacuali (art. 8, n. 11).

[29] L'art. 15 prevedeva una competenza piena, «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano». La dizione originaria dell'art. 17 era «Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi ecc.». I limiti così fraseggiati sono oggi rivisti alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (c.d. "clausola di maggior favore"), operando dunque solo laddove la competenza della Regione a statuto speciale sia diversa da quella attribuita alle Regioni ordinarie.

di servizi di trasporto, anche marittimo, ma solo di interesse regionale e locale (art. 4). Al proposito, è da notare che alla Regione sono stati trasferiti dal Ministero dei trasporti solo gli uffici della motorizzazione civile, mentre restano sotto la direzione statale tutti gli apparati riguardanti la navigazione (a partire dalle Capitanerie di porto).

Lo Statuto speciale della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3) prevede norme simili. L'art. 3, lett. e) assegna alla Regione competenza sui «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione». La formula si presenta più ristretta e limitativa di quella siciliana: in effetti, le norme di attuazione (D.P.R. 19 maggio 1950, n. 327, art. 9) elencando le opere di preminente interesse nazionale escluse dall'azione regionale, vi inclusero in origine la «costruzione e manutenzione di porti, esclusi quelli di quarta classe», vale a dire che solo i porti di carattere comunale sarebbero stati gestiti dalla regione. Questa disposizione mutò con il D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, che limitò il preminente interesse nazionale alla costruzione e manutenzione di porti *di prima e seconda categoria, prima classe*, dilatando la competenza regionale sui porti di medie dimensioni. È da notare, però, come l'art. 14, in materia di demanio, escluda espressamente la successione della Regione allo Stato nel *demanio marittimo*, a conferma di una chiara volontà centrale di mantenere fermo il controllo sovrano e proprietario sul mare territoriale, gli arenili e quindi sui porti.

Con riguardo a queste competenze è d'uopo citare la sentenza della Corte costituzionale n. 276 del 1983, la quale, dirimendo un conflitto di attribuzioni sollevato dalla regione Sardegna, ribadì la vigenza delle regole di classificazione portuale sancite dalla legge n. 3095/1888. Ne venne confermata la piena competenza dello Stato, anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, rispetto alla classificazione ed alla manutenzione portuale[30].

Nello Statuto sardo si rinviene anche una competenza concorrente in materia di «*linee marittime ed aeree di cabotaggio fra i porti e gli scali della Regione*» (art. 4, lett. f), che fa *pendant* con il successivo art. 53[31]. Tali norme fondano una competenza della Regione in materia di continuità territoriale (trasferita dall'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006)[32], sebbene risultino ad oggi inattuate.

[30] A commento vedasi F.C. Rampulla, *Classificazione di opere portuali e competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1984, p. 114 ss.

[31] «La Regione è rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla».

[32] Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 230 del 2013.

Infine, il più recente Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1) contempla «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale» (art. 4, n. 9), nonché le «linee marittime di cabotaggio tra gli scali della Regione» (art. 5, comma n. 12). Anche in questo caso è da segnalare che il trasferimento di beni immobili alla Regione non contempla cespiti del demanio marittimo (artt. 55 e 56).

Ora, queste disposizioni costituzionali sono state seguite da una normativa di attuazione che, tuttavia, è intervenuta dopo la riforma del Titolo V del 2001: si tratta del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, su cui però conviene tornare oltre, proprio perché paradigmatico del "nuovo" assetto di competenze dopo il 2001.

4. *L'avvio delle Regioni ordinarie e la devoluzione delle funzioni amministrative; la frammentata inclusione delle regioni negli enti portuali*

Come è noto, la gestazione delle Regioni ordinarie fu piuttosto lunga: le prime elezioni dei Consigli regionali si tennero nel 1970, a ben ventidue anni dall'entrata in vigore della Costituzione[33].

L'avvio dell'esistenza istituzionale delle Regioni ci interessa per due ragioni: da un lato, è possibile seguire le vicende della portualità, marittima e non, negli atti che attuarono i primi trasferimenti di funzioni amministrative. Dall'altro lato, bisogna tenere in considerazione la creazione – nel torno di anni che va dall'approvazione della Costituzione agli anni '70 – di ulteriori enti portuali ai sensi dell'art. 19 cod. nav., enti che andavano ad aggiungersi ai già preesistenti porti di Genova, Venezia e Napoli. Ciò è rilevante poiché essi vengono alla luce già nella vigenza della Costituzione e quindi avendo presente un assetto potenzialmente regionale dello Stato: non a caso, la gran parte delle leggi istitutive di questi enti concedono un "diritto di tribuna" agli enti regionali nel loro assetto istituzionale. Curiosamente, però, non vi è omogeneità nel calibrare la partecipazione delle Regioni all'amministrazione dei porti statali.

[33] Sulle difficoltà connesse all'attuazione del regionalismo v. F. Bassanini, V. Onida, *Problemi di diritto regionale*, vol II, Giuffrè, Milano, 1971. Più di recente un'efficace panoramica delle problematiche del regionalismo italiano si trova in S. Mangiameli, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 1 ss.

4.1. *Il trasferimento delle funzioni amministrative e l'allargamento alla navigazione interna*

Le funzioni amministrative furono trasferite alle Regioni con una *première vague* del 1972. Ai nostri fini, il primo atto rilevante è il D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5, in materia di trasporti locali[34], che si preoccupò in particolare di trasferire alle regioni le competenze in materia di navigazione e porti lacuali, conformemente al mandato costituzionale. Vi si registra, peraltro, un ampliamento del perimetro della devoluzione, estesa dal decreto anche ai porti interni ed alla loro navigazione[35], una materia che, come si è visto, fu dibattuta in sede di Costituente, per poi abbracciarne una formulazione restrittiva.

Si tentò quindi di recuperare sul piano dell'amministrazione ciò che la Costituzione non aveva integrato sul piano legislativo: d'altra parte, la scelta di non trasferire l'intera navigazione interna (fluviale e lagunare, non solo lacuale) difettava di una qualche ragionevolezza sistematica, tenuto conto, in particolare, della navigabilità ridotta dei corsi d'acqua italiani, che non consentiva (né tuttora consente, malgrado alcuni tentativi riguardanti il fiume Po) la creazione di un'ampia rete di flussi commerciali che dal mare raggiungessero le aree interne per via acquatica, assumendo essi, al più, una valenza meramente locale. Era dunque la geografia che, per prima, impediva la frammentazione degli interessi economici unitari all'interno dei territori regionali.

Il decreto del 1972 conteneva altresì una riserva di competenze in capo allo Stato per le attribuzioni esercitate «*in materia di difesa naziona-*

[34] Più estesamente il D.P.R. era intitolato «trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e parti lacuali e dei relativi personali ed uffici».

[35] Art. 4 del citato D.P.R.: «Sono trasferite alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di navigazione lacuale, *fluviale, lagunare e sui canali navigabili ed idrovie*, che si svolge nell'ambito territoriale di una regione» (enfasi aggiunta). L'art. 5 dispose poi il trasferimento delle funzioni «in materia di porti lacuali e di porti di navigazione interna sono trasferite alla Regione a statuto ordinario nel cui territorio si trovi il porto». L'art. 6 elenca poi le competenze nello specifico, che, come si vede, comprendono tutte attività "tipiche" del mondo portuale: «la circolazione nelle acque interne, ivi compreso il controllo sui regolamenti comunali per la disciplina della navigazione nei corsi d'acqua che attraversano centri abitati; l'esercizio del trasporto per conto proprio e le autorizzazioni per il trasporto per conto terzi; l'esercizio di pubblici servizi di linea; la vigilanza sulla regolarità e l'esercizio dei pubblici servizi di linea; il noleggio da banchina ed i servizi pubblici di traino; la erogazione di sovvenzioni, contributi e sussidi; l'uso delle aree, delle opere, degli impianti ed altre pertinenze delle zone portuali; il movimento delle navi nei porti e lo svolgimento delle operazioni di imbarco e sbarco di persone e di merci».

le, di pubblica sicurezza, di polizia giudiziaria e di sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti, nonché quelle altre che, pur essendo esercitate in relazione alle attività di cui al presente decreto, riguardano materie non comprese nell'art. 117 della Costituzione».

Il giorno successivo era emanato il DPR 15 gennaio 1972, relativo a urbanistica e viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale. Il suo art. 2 trasferisce alle Regioni le funzioni in materia di opere portuali riguardanti la navigazione lacuale e fluviale, nonché le opere di navigazione interna di terza e quarta classe (lett. f); le opere concernenti i porti di seconda categoria dalla seconda classe in poi (lett. g); le opere di interesse turistico regionale, ivi comprese le opere per gli aerodromi turistici e gli approdi turistici (lett. h). Veniva infine ribadito il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni concernenti i porti di prima e seconda categoria, prima classe ed alle opere marittime (art. 8, lett. d).

La seconda tappa del processo è segnata dal D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, decreto legislativo di attuazione della legge 22 luglio 1975, n. 382. In questo atto si ritrovano ulteriori disposizioni, di completamento e specificazione, che interessano la materia portuale, sebbene sparpagliate in ambiti diversi del testo.

La prima è l'art. 59, dedicato al demanio marittimo, lacuale e fluviale, contenuto nel Titolo IV relativo allo *sviluppo economico* e più precisamente nel Capo relativo al turismo. La norma delega alle Regioni le funzioni concernenti gli usi turistici del litorale marittimo, delle aree demaniali prospicienti e delle acque interne[36]. L'articolo assume valenza ai nostri fini perché dalla delega vengono escluse «le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale», nonché (comma 2) «[i] porti e [le] aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima»[37]. L'art. 59 annuncia peraltro l'identificazione di queste aree «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la difesa, per la marina mercantile e per le finanze, sentite le regioni interessate»[38]. Il termine ordinatorio per l'adozione era il 31

[36] Sul punto v. F. Cuocolo, *Competenza statale e competenza regionale nella disciplina dei porti turistici*, in *Le Regioni,* n. 1/1974, p. 245 ss.

[37] In argomento v. M. Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 119 ss. Viene ricostruita oltre la disciplina degli approdi turistici, distinguendoli – in quanto infrastrutture private, costruite in base ad un titolo concessorio – dai porti pubblici che «si sono affermati (di fatto) come porti turistici» (p. 133).

[38] *Ivi*, p. 136 viene definito questo DPCM come «atto ampiamente discrezionale,

dicembre 1978; il decreto tardò qualche anno ad arrivare, venendo adottato il 21 dicembre 1995 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 94 del 12 giugno dell'anno successivo[39].

L'art. 88 (inserito nel Capo IV sui "lavori pubblici") riaffermava la competenza dello Stato in vari ambiti conosciuti sin dalla legge del 1865. Al numero 1 figurano, non a caso, «*le opere marittime relative ai porti di prima categoria e di seconda categoria, prima classe, i fari e le opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione, nonché per la difesa delle coste*»[40].

Infine, il Capo V era nuovamente dedicato a "navigazione e porti lacuali", con una sostanziale conferma di quanto stabilito nel 1972[41], con alcune puntualizzazioni, riguardanti in particolare la gestione comune a più Regioni[42].

Nella successione di questi atti inizia dunque a radicarsi – ancorché, ricordiamo, sul piano delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost. – il nucleo duro delle competenze statali, che verrà poi meglio plasmato (seppur in maniera non rivoluzionaria) dalla legge n. 84 del 1994 e dai suoi seguiti. Va sottolineato come l'inquadramento dei porti avesse un chiaro ancoraggio allo sviluppo economico ed industriale dei territori:

di portata eminentemente politica, alla cui formazione partecipano consultativamente le regioni».

[39] Si noterà che l'adozione del decreto avverrà solo dopo l'approvazione della legge portuale (n. 84 del 1994).

[40] A seguito della riforma della legge n. 84 del 1994, l'art. 88 n. 1 recita: «le opere marittime relative ai porti di cui alla categoria I e alla categoria II, classe I, e le opere di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e della navigazione nonché per la difesa delle coste».

[41] Art. 97: «Le funzioni amministrative relative alla materia "navigazione e porti lacuali" concernono la navigazione lacuale, fluviale, lagunare sui canali navigabili ed idrovie; i porti lacuali e di navigazione interna e ogni altra attività riferibile alla navigazione ed ai porti lacuali ed interni. Le predette funzioni comprendono tra l'altro l'autorizzazione al pilotaggio, il demanio dei porti predetti e la potestà di rilasciare concessioni per l'occupazione e l'uso di aree ed altri beni nelle zone portuali, la rimozione di materiali sommersi ed il rilascio del certificato di navigabilità, nonché enti, istituti ed organismi operanti nel settore. Sono altresì comprese le funzioni amministrative relative al personale dipendente da imprese concessionarie operanti in questa materia».

[42] Art. 98: «Le funzioni amministrative di cui al precedente articolo, quando sono interessati i servizi in territori finitimi di più regioni, sono esercitate mediante intesa tra le regioni interessate ovvero mediante gestioni comuni anche in forma consortile. La gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda viene trasferita alle regioni territorialmente competenti previo risanamento tecnico ed economico a cura dello Stato. Resta salva la competenza dello Stato in relazione ai rapporti internazionali riguardanti la navigazione sul lago Maggiore».

si tratta di una caratteristica che verrà mantenuta dalla legislazione successiva, anche se con sfumature diverse, volte a catalizzare l'attenzione alla tutela ambientale.

4.2. *Gli enti portuali costituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione e la rappresentanza delle Regioni*

Il secondo punto di osservazione riguarda la creazione di enti portuali ulteriori rispetto ai tre esistenti (Genova, Venezia e Napoli: quest'ultimo verrà poi sostituito integralmente) prima dell'età repubblicana, cui va aggiunto l'ente portuale Savona-Piemonte, creato durante la fase costituente[43].

Ebbene, se ripercorriamo gli enti poi soppressi dalla legge n. 84 del 1994[44], creati con apposite leggi *ad hoc* negli anni '60 e '70, possiamo notare come la partecipazione delle Regioni interessate fosse organizzata su base individuale, senza un principio di fondo comune per tutti (sebbene l'architettura istituzionale degli enti portuali fosse grosso modo la stessa)[45], talvolta con variazioni di rappresentanza anche fra gli stessi organi regionali.

Cronologicamente, il primo a vedere la luce fu l'Ente autonomo del porto di Palermo (legge 14 novembre 1961, n. 1268). Nella legge costitutiva, si notano dei presìdi alla partecipazione della Regione nella *governance* portuale, in probabile ossequio alla sua specialità e tenuto conto del fatto che, diversamente dalle regioni ordinarie, gli organi regionali erano già funzionanti nell'isola. È infatti previsto che il Presidente venga nominato sentita la Giunta regionale[46] e che la regione nomini tre funzionari, competenti nelle materie dell'industria e commercio, delle finanze e dei trasporti, come componenti del Consiglio di amministrazione[47].

Va però notato come la partecipazione della Regione fosse configu-

[43] L'ente venne creato con decreto-legge del Capo provvisorio dello Stato 22 dicembre 1947, n. 1697.

[44] Cfr. art. 2 della legge n. 84 del 1994, che definisce tutti gli enti precedenti "organizzazioni portuali".

[45] Gli enti portuali erano retti da un presidente, affiancato da un'assemblea (consiglio d'amministrazione) ad ampia partecipazione e da un comitato direttivo più ristretto.

[46] Art. 8, comma 2: «Il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la marina mercantile, sentiti la, Giunta regionale siciliana ed il Consiglio dei Ministri».

[47] Art. 10, comma 1, lett. e): Il Consiglio di amministrazione A nominato con decreto del Ministro per la marina mercantile ed è costituito come segue: […] e) tre funzionari con qualifica non inferiore a direttore di Divisione nominati dalla Regione siciliana competenti per le materie dell'industria e commercio, delle finanze e dei trasporti».

rata come essenzialmente "tecnica" e scarsamente politica, diversamente da quanto avveniva per il comune e la provincia di Palermo. Per il comune, in effetti, era previsto che sindaco *e* vicesindaco (o loro delegati)[48] sedessero nel Consiglio di amministrazione (art. 10, comma 1, lett. f) ed il sindaco rientrava di diritto pure nel Comitato direttivo (art. 12), come ugualmente avveniva per il presidente dell'amministrazione provinciale.

Il secondo ente portuale è il Consorzio per il porto di Civitavecchia, creato dalla legge 9 febbraio 1963, n. 223. Il Consorzio vedeva la partecipazione dello Stato, della Regione Sardegna, delle Regioni Lazio ed Umbria «quando [fossero] costituite», insieme ad altri enti locali interessati (art. 3). Se il Presidente era di nomina esclusivamente statale (art. 7), ciascun consiglio regionale designava un rappresentante all'interno dell'assemblea. Regola diversa era stabilità per le province eventualmente partecipanti[49], rappresentate dal loro presidente o da un suo delegato scelto all'interno del consiglio provinciale, e per i Comuni (consorziati obbligatori) di Olbia e Cagliari. Ancora diversa regola era prevista per i Comuni (obbligatoriamente consorziati) di Roma e Civitavecchia, che avrebbero contato in assemblea sul sindaco (o su un suo delegato) e su un altro membro, designato dai rispettivi consigli comunali. Alle presidenze regionali sarebbe peraltro spettata la nomina dei rappresentanti delle Camere di commercio dei loro territori, in assenza di accordo sulla designazione[50]. I rappresentanti delle Regioni, dei Comuni e delle Province divenivano membri di diritto del Consiglio direttivo (art. 9)[51].

Il Consorzio di Civitavecchia si rivela indubbiamente un esperimento interessante, giacché guarda al porto non solo come luogo geografico, parte di un territorio specifico, ma come snodo commerciale che allarga i propri effetti economici ad aree più ampie. È dunque particolarmente significativo che trovassero rappresentanza tanto la Regione Sardegna (per la quale Civitavecchia era il principale approdo sulla terraferma), quanto la Regione Umbria, il cui territorio è separato dal mare e dai suoi traffici.

[48] Ciò è facilmente spiegabile in un'ottica di più ampia rappresentanza di partiti in coalizione o di correnti del medesimo partito (nel caso di Palermo, la Democrazia cristiana).

[49] Le province (Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo, Perugia, Terni, Cagliari, Nuoro e Sassari) potevano consorziarsi su base volontaria.

[50] Tutte le regole descritte sono contenute all'art. 8 della legge n. 223 del 1961.

[51] Vi era una restrizione della sola componente provinciale, poiché i rappresentanti delle province nell'assemblea erano chiamati ad eleggere i delegati nel Consiglio direttivo in un numero pari a tre (cioè uno per regione).

Nel 1967 è la volta dell'Ente autonomo del porto di Trieste (legge 9 luglio 1967, n. 589). In questo assetto – come avvenuto nel caso di Palermo – la nomina del presidente dell'Ente doveva avvenire "sentita la Giunta regionale del Friuli Venezia Giulia" (art. 6). Al Consiglio regionale spettava poi l'elezione di tre membri del Consiglio d'amministrazione (art. 8, n. 10). L'ente regionale assumeva così più peso rispetto ai Comuni ed alle Province interessati, chiamati ad inviare al Consiglio il vertice dell'amministrazione (sindaco o presidente) o un suo delegato.

Nello stesso anno, la legge 9 ottobre 1967, n. 961, istituisce le *Aziende dei mezzi meccanici* nei porti di Ancona, Cagliari, Livorno, La Spezia, Messina e Savona. Particolarità di queste organizzazioni portuali era che la presidenza era assegnata d'ufficio all'autorità marittima (ovvero al locale comandante della Capitaneria di porto: art. 5). Questa scelta era affiancata da una semplificazione amministrativa, poiché il presidente era solo coadiuvato da un comitato direttivo, per il quale solo la Provincia e il Comune in cui l'azienda aveva sede esprimevano un delegato (art. 6, n. 10 e 11).

A meno di un anno di distanza, l'Azienda dei mezzi meccanici costituita per il porto di Savona venne soppressa dalla legge 1° marzo 1968, n. 173, che istituì l'Ente autonomo del porto di Savona, con competenza estesa al porto di Vado Ligure, in sostituzione del preesistente "Ente portuale Savona-Piemonte". Sulla scorta delle scelte fatte sia nella legge precedente che nell'assetto per il porto di Genova, la Regione Liguria era completamente esclusa dalla *governance* portuale. Vi trovavano rappresentanza esclusivamente i Comuni di Savona[52] e Vado, nonché le Province di Savona, Cuneo e Torino[53].

Da ultimo, venne istituito il Consorzio autonomo del porto di Napoli, con decreto-legge 11 gennaio 1974, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 11 marzo 1974, n. 46. Il decreto d'urgenza si rese necessario per sostituire l'Ente autonomo del porto di Napoli, la cui durata scadde il 31 dicembre 1973[54]. Notiamo che è il primo ente portuale costituito dopo l'entrata in funzione delle Regioni ordinarie e, in effetti, questa circostanza è tenuta in considerazione dal legislatore.

[52] Nel solo caso di Savona, il sindaco era anche componente di diritto del comitato direttivo: cfr. art. 10, n. 6.

[53] Art. 8: «Il consiglio di amministrazione è nominato con decreto del Ministro per la marina mercantile ed è così composto: […] 9) il sindaco di Savona o un suo delegato; 10) il sindaco di Vado Ligure o un suo delegato; 11) i presidenti delle amministrazioni provinciali di Cuneo, Savona e Torino o, rispettivamente, un loro delegato».

[54] L'art. 1 della legge 6 maggio 1940, n. 500 prevedeva una durata trentennale per l'Ente portuale, poi prorogato per qualche anno.

Al Consorzio partecipavano *ex lege* lo Stato, la Regione Campania, i Comuni, le Province e le Camere di commercio di Napoli, Caserta, Avellino e Benevento, oltre ad altri comuni del napoletano (art. 3). Per tutti questi enti, regione compresa, la rappresentanza nel Consiglio d'amministrazione era attribuita al presidente della giunta o al sindaco, salva delega (art. 8). Tuttavia, solo il sindaco di Napoli ed il presidente della Provincia partecipavano al Consiglio direttivo (art. 10).

Da questa rassegna si coglie come non solo la frammentarietà delle scelte legislative, ma anche il ruolo sostanzialmente secondario delle regioni rispetto agli altri enti locali storici (Comuni, Province e Camere di commercio), considerati più direttamente interessati a partecipare al governo dei porti e al loro sviluppo[55].

È facile notare, ripercorrendo i testi di legge, l'effettiva ipertrofia degli organi di gestione degli enti portuali. Fra i molti difetti, bisogna però osservare che, in alcuni casi, vi erano elementi di pregevole intuizione "di sistema": nel porto di Civitavecchia, di Savona e di Napoli non si dava spazio esclusivamente agli enti nel cui territorio il porto operava, ma si considerava che uno scalo serve un bacino territoriale, e dunque un tessuto economico, ben più ampio di quello in cui è localizzato. Di conseguenza appariva giusto dare agli enti esponenziali di questi territori una voce in capitolo rispetto alla gestione del porto ed alle scelte strategiche che lo riguardavano[56].

Va ancora sottolineato come le scelte legislative nazionali assegnassero ora agli esecutivi locali, ora alle assemblee rappresentative la scelta dei delegati all'interno degli enti portuali. Si tratta di un elemento che va tenuto presente e che servirà anche oltre per svolgere ulteriori ragionamenti sui riflessi democratici della *governance* portuale.

[55] F. Benvenuti, *La disciplina degli enti portuali e il Provveditorato al porto di Venezia*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 1959, pp. 8-9 sottolineava positivamente la partecipazione al Consorzio del porto di Genova degli enti locali «che, secondo la legislazione generale, sarebbero soltanto tenuti a partecipare alle spese, ma non alle relative determinazioni».

[56] F. Benvenuti, *La disciplina degli enti portuali e il Provveditorato al porto di Venezia,* cit., p. 14 vedeva negli enti portuali «una forma di autentico decentramento istituzionale» ex art. 5 Cost. e non una semplice «organizzazione impropria» secondo il modello di delega dell'art. 118 Cost. (all'epoca vigente), poiché tali enti «sono subentrati nelle precedenti attribuzioni statali in modo del tutto autonomo e quindi assumendo, rispetto ad esse, la stessa posizione e la stessa ampiezza di poteri che – in difetto di disposizioni specificamente limitatrici – spettavano allo Stato».

4.3. *La giurisprudenza costituzionale in materia di navigazione interna anteriore alla riforma del Titolo V*

Per completare il quadro, è opportuno mettere in luce i principali contenuti della giurisprudenza costituzionale sviluppatasi nelle materie connesse alla presente indagine prima della riforma del Titolo V, sebbene occorra dire come sul punto non si sia registrato un contenzioso particolarmente incisivo e di sostanza.

Al proposito – oltre la già ricordata sent. n. 276 del 1983 – va menzionata in primo luogo la decisione n. 1034 del 1988, resa su una serie di conflitti di attribuzioni mossi dalle regioni contro il d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571, avente ad oggetto la disciplina procedurale di sanzioni amministrative. Nel coacervo di censure e di materie evocate dalle regioni, trova spazio anche la navigazione: la Corte dichiara parzialmente illegittimi gli articoli impugnati poiché essi trovavano applicazione tanto in ambito di navigazione marittima ed aerea (materie di competenza statale), quanto di navigazione interna (materia ascritta alla potestà regionale).

Nel 1991 è resa la sentenza n. 478, la quale dichiara non fondate varie questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti di una legge regionale del Veneto che regolava i taxi acquei. La Corte evoca l'esistenza di principi fondamentali desumibili dal codice della navigazione, ma esclude che la norma regionale si ponesse in contrasto con essi. Ancora, rigetta la questione relativa alla violazione dell'art. 41 Cost., riconoscendo che il regime autorizzatorio mirava a salvaguardare la sicurezza dei trasporti di rilievo regionale, presidiando dunque uno dei valori che l'art. 41, comma secondo, individua come fonti di legittime limitazioni all'iniziativa economica privata.

Due anni più tardi, si registra la sentenza n. 309 del 1993, suscitata un ricorso per conflitto di attribuzioni della Regione Lombardia contro lo Stato. Il ricorso fu dichiarato inammissibile[57], perché era teso a sostenere, con un'azione vindicatoria, la proprietà della Darsena di Porta Ticinese a Milano in capo al demanio regionale della navigazione interna, circostanza che lo Stato contestava in forza di una legge provvedimentale (1° agosto 1978, n. 450) che aveva escluso il bacino in questione dalle vie navigabili, sottraendolo così al demanio regionale.

La sent. n. 378 del 1995 dichiara inammissibile un ulteriore conflitto di attribuzioni, questa volta sollevato dalla regione Piemonte contro un decreto ministeriale che disciplinava lo sci nautico anche sui laghi, così invadendo la sfera regionale. La Corte, in realtà, configurò il decreto

[57] A commento si v. A. MANGIA, *Sindacato di ammissibilità e* rei vindicatio *nel conflitto di attribuzioni*, in *Le Regioni*, n. 3/1994, p. 840 ss.

ministeriale come atto meramente suppletivo, applicabile solo laddove mancasse una disciplina regionale, presente invece in Piemonte. Da qui derivò l'inammissibilità del ricorso, poiché mancava l'invasività della competenza regionale. Venne comunque precisato che si trattava di «*una materia legata a specifiche situazioni locali e rimessa in base agli artt. 117 e 118 della Costituzione alla competenza concorrente delle regioni, chiamate ad apprezzare e disciplinare le peculiarità della navigazione interna*».

Infine, a ridosso dell'approvazione della riforma costituzionale, arrivò la sent. n. 209 del 2000, che si mostra più articolata delle precedenti. La Corte respinse la questione di costituzionalità della legge regionale del Veneto relativa alla navigazione nelle acque di Venezia. Tale legge veniva contestata perché rinviava al regolamento comunale la definizione della potenza di motore dei natanti ammessi alla circolazione nei canali veneziani. Con ciò, secondo il TAR rimettente, si sarebbe dettata una norma attinente alla sicurezza dei natanti, in violazione del riparto di competenze che pendeva a favore dello Stato. La Corte sottolineò che le funzioni «*nella materia dei trasporti si ripartiscono sulla base di criteri funzionali fondati precipuamente sul livello e sul tipo degli interessi da tutelare: alla competenza dello Stato è riservata esclusivamente la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone, la quale esige uniformità di parametri di valutazione per l'intero territorio nazionale; gli ulteriori profili della disciplina del trasporto, in primo luogo quelli inerenti alle modalità di gestione e di organizzazione dei relativi servizi, rientrano invece nella competenza delle regioni e delle province autonome*». Venne quindi ritenuta recessiva, se non inconferente, la competenza statale in materia di sicurezza nautica, poiché la legge venne inquadrata tanto nella competenza regionale connessa al trasporto pubblico locale quanto nelle competenze relative alla tutela del territorio e alla salubrità del suolo, delle acque e dell'aria.

5. *L'integrazione europea: la sentenza della Corte di giustizia europea sul porto di Genova*

Mentre ripercorriamo l'evoluzione dell'ordinamento italiano, non possiamo non menzionare gli effetti che nel settore portuale ebbe l'integrazione europea ed ebbero, soprattutto, le sentenze rese dalla Corte di Giustizia dell'allora Comunità europea negli anni '90 sui monopoli dei servizi portuali[58]. Monopoli, va detto, costituiti dal Codice della navigazione non solo e non

[58] V. per tutti S. M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, Franco Angeli, Milano, 2019.

tanto a vantaggio degli enti portuali[59], ma delle *compagnie portuali* istituite dall'art. 110 cod. nav. e dal suo regolamento di attuazione[60]. L'art. 111 cod. nav. sanciva poi lo strumento concessorio nel caso di imprese che svolgessero operazioni portuali. Le stesse compagnie delle maestranze portuali erano indicate come possibili (se non privilegiati) concessionari e, anche in caso di imprese diverse, queste erano tenute a far ricorso ai lavoratori portuali[61].

Si creava, insomma, un peculiare ecosistema all'interno del porto, chiaramente ispirato a norme di carattere corporativo, in cui l'autorità pubblica "garantiva lavoro" ad entità private, anche se sotto vigilanza pubblicistica, paragonabili in sostanza a cooperative di lavoratori. Fu questo, in particolare, l'assetto messo in crisi dalle regole europee[62].

Procedendo con ordine, la prima e più famosa sentenza è il caso *Merci Convenzionali Porto di Genova Spa* del 1991[63]. Il caso verteva sui diritti esclusivi attribuiti alle compagnie portuali, composte da soli cittadini italiani, nelle operazioni di movimentazione delle merci, ai sensi dell'art. 110 cod. nav. e degli artt. 152 e 156 del regolamento d'attuazione. A Genova le operazioni erano gestite dalle compagnie dei "camalli". In sostanza, veniva chiesto alla Corte di Lussemburgo se l'attribuzione di questi diritti

[59] L'art. 19 cod. nav. sanciva che «*taluni servizi portuali inerenti alla navigazione*» potessero essere assegnati agli Enti portuali, sempre costituiti per legge.

[60] Da notare che la dottrina ha provato a ricondurre tali corporazioni nel quadro dell'art. 43 Cost., come "comunità di lavoratori" cui era riservato dalla legge l'esercizio di servizi pubblici essenziali. Per questa ricostruzione, che si sforza soprattutto di inquadrare l'attività portuale nel servizio pubblico essenziale, v. F.A. Querci, *Il lavoro portuale*, Giuffrè, Milano, 1972, in particolare p. 99 ss. (prima anche Id., *Profili costituzionali del lavoro portuale*, Giuffrè, Milano, 1968). In senso contrario F. Lauria, *Le compagnie portuali nel diritto interno e comunitario*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 55 ss.

[61] Art. 111 cod. nav.: «1. L'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto di terzi è sottoposto a concessione del capo del compartimento, per la navigazione marittima, e del capo dell'ispettorato di porto, per la navigazione interna, secondo le modalità stabilite dal regolamento. 2. Le autorità predette possono determinare il numero massimo delle imprese in relazione alle esigenze del traffico. 3. La concessione può essere data alle stesse compagnie delle maestranze portuali. 4. In ogni caso l'impresa concessionaria deve avvalersi, per l'esecuzione delle operazioni portuali, esclusivamente delle maestranze costituite nelle compagnie o nei gruppi».

[62] In questo quadro resistono ancora le corporazioni dei piloti, ancora disciplinate dagli artt. 86 e ss. cod. nav. (nonché dagli artt. 98 e ss del regolamento d'attuazione). Nel regolamento di attuazione trovano anche disciplina le figure dei palombari (art. 204), degli ormeggiatori (artt. 208 ss.) e dei barcaioli (art. 215 ss.). Queste professioni sono disciplinate a carattere individuale e libero, sebbene le stesse norme diano per assodata la costituzione di cooperative (cfr. art. 211 reg. nav.).

[63] C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA c. Siderurgica Gabrielli SpA*, del 10 dicembre 1991.

esclusivi fosse compatibile con le regole del mercato interno, a partire dai divieti di discriminazione in base alla cittadinanza e di abuso di posizione dominante.

La Corte concluse nel senso dell'incompatibilità della normativa italiana con le regole dei Trattati, sottolineando in particolare la contrarietà del requisito della cittadinanza italiana ed escludendo che, nel caso di specie, le attività poste in essere dalla compagnia portuale potessero configurarsi come servizi di interesse economico generale, andando così a legittimare il monopolio.

L'effetto della sentenza fu quello di "liberalizzare" il mercato delle operazioni portuali (o di alcune di esse), mettendo così in discussione il ruolo degli Enti portuali, tutti costituiti come enti pubblici economici che esercitavano, in regime di monopolio, le operazioni ed i servizi portuali, appoggiandosi sulle compagnie di lavoratori (spesso di risalente formazione).

Che dalla sentenza dovesse però derivare, obbligatoriamente, una riforma degli Enti portuali nella direzione effettivamente intrapresa è relativamente dubbio. Da un lato, infatti, nulla diceva la Corte di Giustizia sul tema dell'assetto istituzionale delle Autorità, che esula dagli ambiti di applicazione dei Trattati. Dall'altro, la sentenza analizzava esclusivamente le operazioni relative al carico e scarico di merci. Ed in effetti, pochi anni dopo, il perimetro della decisione *Merci convenzionali* venne subito testato.

Nel 1997 la Corte di giustizia decide il caso *Diego Calì*[64], affermando che tutte le attività e prestazioni connesse alla tutela dell'ambiente sono «*tipiche prerogative dei pubblici poteri, e non presenta[no] un carattere economico che giustifichi l'applicazione delle regole di concorrenza*», con ciò giustificando la creazione di diritti esclusivi in questo ambito e l'imposizione di tariffe obbligatorie nei confronti degli utenti del porto.

L'anno successivo una simile *ratio* è applicata nel caso degli ormeggiatori del porto di Genova[65], poiché l'attività è considerata strettamente connessa alla pubblica sicurezza, sì da giustificare i diritti esclusivi attribuiti dalle autorità italiane.

Anticipando future riflessioni, bisogna dire che, come si è incaricata di mostrare la storia a posteriori[66], il portato delle sentenze europee è stato "sovradimensionato" rispetto agli obblighi effettivi sorti a carico del

[64] C-343/95, *Diego Calì & Figli Srl c.Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*, del 18 marzo 1997.

[65] C-266/96, *Corsica Ferries France SA c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del porto di Genova Coop.*, del 18 giugno 1998.

[66] Si fa riferimento alla disciplina dei servizi portuali contenuta nel Regolamento UE 2017/352 sui servizi portuali che ammette ampiamente l'erogazione di tali servizi in via

nostro Paese e degli Enti portuali, giacché era pur sempre ipotizzabile il mantenimento in capo alla parte pubblica di un'ampia gamma di attività connesse a prerogative e quindi a servizi di interesse economico generale. Fu l'evoluzione geo-economica dei traffici marittimi, i «fatti», ad imporre la riforma, più che il giudice comunitario[67].

6. *La legge 84/1994 ed i suoi originali equilibri fra Stato, regioni ed enti locali*

È indubitabile che la sentenza *Merci convenzionali* assestò un ulteriore colpo ad un sistema portuale italiano fortemente in crisi, nel quale – come si legge nella relazione di accompagnamento al progetto che fungerà da base, accorpato ad altri, alla legge n. 84 del 1994[68] – gli enti portuali erano in dissesto finanziario e vi era un enorme esubero di lavoratori portuali. In una simile temperie, l'apertura del mercato delle operazioni portuali aggravava la crisi.

Questa situazione di crisi era stata anticipata, in particolare, da due interventi legislativi che, oltre a stanziare capitali per il mantenimento degli enti portuali[69], iniziavano a mettere mano al loro assetto[70].

Per quanto interessa i profili eminentemente costituzionalistici[71], il

diretta da parte dell'Ente gestore del porto o da parte di un "organismo interno", di cui all'art. 8 (vale a dire un *in-house provider*).

[67] In questo senso M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, CEDAM, Padova, 2005, p. 71.

[68] A.C. XI, Proposta di legge n. 427 del 23 aprile 1992, *Lucchesi e altri*.

[69] Istruttivo leggere l'articolo 2 del decreto-legge 17 dicembre 1986, n. 873: «Sono ripianati a carico dello Stato i disavanzi di amministrazione al 31 dicembre 1985 degli enti portuali di Genova, Venezia, Trieste e Savona negli importi valutati, rispettivamente, in lire 124.600 milioni, lire 29.900 milioni, lire 29.300 milioni e lire 4.500 milioni».

[70] Si tratta in particolare del decreto-legge 17 dicembre 1986, n. 873 e del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (in materia di concessioni marittime). Il primo di questi seguiva la di poco precedente approvazione del Piano generale dei Trasporti (DPCM 10 aprile 1986, adottato su mandato della legge 15 giugno 1984, n. 245). Questi due atti del 1986 introducevano l'idea del "sistema portuale", volta a coordinare l'azione di più scali geograficamente attigui. Non era però innovato l'assetto istituzionale degli Enti, se non con l'introduzione del potere di scioglimento (art. 16), attribuito al Consiglio dei ministri in caso di gravi irregolarità, deficienze tali da compromettere il normale funzionamento di un ente o di un'azienda portuale ovvero l'equilibrio finanziario della relativa gestione. L'art. 20 sanciva poi la rappresentanza obbligatoria nelle Assemblee degli agenti marittimi raccomandatari, delle imprese di spedizione e degli spedizionieri doganali, laddove non ancora previsti.

[71] Si tornerà oltre sulla natura delle autorità portuali e sul principio di separazione delle funzioni.

disegno originario della legge di riforma portuale mirava a semplificare l'assetto organizzativo dell'Autorità – nome introdotto sulla scorta dell'uso internazionale di *Port Authority* – senza però "statalizzare" integralmente gli enti-porto. Dal punto di vista funzionale, i porti italiani venivano integrati nel cosiddetto modello del *landlord port*, ossia del "porto locatore": il principio cui si ispirava la riforma era la separazione fra l'indirizzo e la regolazione delle operazioni portuali (in capo alla parte pubblica) e la concreta erogazione di queste (rimessa ai privati, in regime concorrenziale).

Dal punto di vista istituzionale, rispetto agli assetti precedenti, gli organi decisionali erano ridotti a due (il Presidente ed il Comitato portuale)[72] e nella composizione di questi veniva riconosciuto il ruolo degli enti locali (Regioni, Province, Comuni e Camere di commercio) che sino ad allora avevano contribuito ai porti, oltre a garantire le rappresentanze degli utenti e dei lavoratori portuali.

La partecipazione degli enti locali era però significativa. In primo luogo, l'originario art. 8 contemplava la nomina ministeriale del Presidente nell'ambito di una terna proposta, rispettivamente, da Comuni, Province e Camere di commercio inclusi nella giurisdizione del porto[73]. Tale terna andava comunicata tre mesi prima della scadenza del mandato ed era facoltà del ministro chiedere una seconda terna fra cui scegliere, che gli enti designanti dovevano stilare entro sessanta giorni dalla richiesta. Scaduti i termini, il ministro poteva procedere alla nomina con l'intesa della Regione interessata: un'intesa *forte*, dunque, e non superabile, almeno sino alla novella del 2004[74]. Sul piano soggettivo, comunque, l'individuazione del Presidente andava compiuta (e ciò avviene ancora oggi) fra «esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale»[75].

In secondo luogo, l'organo gestorio (il Comitato portuale) vedeva la

[72] È da osservare che nella proposta di legge l'assetto era rinviato all'autonomia statutaria delle Autorità, dopo l'elaborazione di uno "statuto-tipo" da identificare tramite D.P.R. Si stabiliva comunque che all'Autorità "partecipavano" (ancora a mo' di consorzio) lo Stato, le regioni, le province, i comuni e le camere di commercio.

[73] All'epoca dell'entrata in vigore della legge n. 84 del 1994, le Autorità portuali erano "monoscalo", dunque insistevano su un unico porto.

[74] Il D.L. 28 maggio 2004, n. 136, convertito con modificazioni dalla L. 27 luglio 2004, n. 186 introdusse un meccanismo volto a superare l'eventuale stallo nell'intesa, meccanismo che fu oggetto della sent. n. 378 del 2005 della Corte costituzionale. Vi si ritornerà meglio *infra*.

[75] Va notato che una procedura simile è prevista da una legge coeva (legge 6 dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*) per la nomina dei Presidenti degli Enti

partecipazione diretta dei vertici di tutti e quattro gli enti locali, con possibilità di delega.

A pochi mesi dall'entrata in vigore della legge, la Corte costituzionale ebbe modo di pronunciarsi su di essa con la sent. n. 317 del 1994[76], originata da un ricorso in via principale della Regione Emilia-Romagna.

Si tratta, invero, di una sentenza che compendia quanto sino ad allora accaduto, saldandosi, in particolare, con la di poco precedente sent. n. 182 del 1994, resa a seguito di questione incidentale, sulla legge n. 3095 del 1885 e la distribuzione degli oneri fra enti locali. È particolarmente significativo, in quest'ultima pronuncia, il riconoscimento dello specifico interesse degli enti locali nel traffico portuale. Così viene affermato che «*il criterio della ripartizione dell'onere delle spese per le opere portuali tra lo Stato e gli enti locali, nel cui territorio o nel cui bacino di traffico si trovano i porti, è quello del rispettivo interesse alla manutenzione ed allo sviluppo dei porti stessi*». Ancora, la Corte sottolinea che «*[l]a demanialità si riflette sul requisito dell'appartenenza del bene, il cui titolare, quando si tratta di demanio statale, è lo Stato. Ma appartenenza e titolarità non esauriscono il collegamento tra bene ed ente, che è caratterizzato anche dai benefici connessi al funzionamento ed all'attività che il bene è destinato a perseguire. Di qui l'individuazione di diversi soggetti, destinatari di attività e servizi e legittimati a sopportare oneri, nelle misure rimesse a valutazioni normative discrezionali, inerenti alla manutenzione e alla gestione delle opere, che rendono possibili le attività e i servizi predetti*». Diventa così incontestabile «*la ragionevolezza del collegamento di siffatti oneri alla utilità ed ai vantaggi economici che agli enti locali possono derivare dal traffico, che si svolge nei porti insistenti nei rispettivi territori*». In particolare, i contributi richiesti agli enti locali – e non ad altri utenti – non si pongono in contrasto con l'autonomia provinciale e comunale dal momento che «*la distinzione e la diversità della posizione delle province e dei comuni territorialmente connessi ai porti rispetto a quella delle altre categorie di utenti, oltre a caratterizzarsi per riflessi quantitativi, si determina per il carattere di benefici ex re, in quanto derivanti proprio dalla posizione territoriale, che consente talune peculiari utilizzazioni, che giustificano il riferimento non improprio al concetto di uso speciale di determinate collettività*».

A fronte di queste affermazioni, la successiva sentenza n. 317 aveva

Parco. La procedura, in questo caso, è ribaltata poiché l'art. 9 prevede la definizione della terna da parte del Ministro dell'Ambiente e l'intesa delle regioni su un nome della terna.

[76] Si tratta di una sentenza su cui non vi sono stati molti commenti. Si v. A. Mazzitelli, *Nota redazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1994, p. 2705 ss.; *Nota redazionale*, in *Le Regioni*, n. 4/1995, p. 757 ss.

poco da aggiungere, stante anche la limitata innovatività della legge n. 84 sulla classificazione portuale e sul riparto di oneri e competenze.

Sebbene giunga verso la fine della decisione, non manca il riconoscimento, da parte della Consulta che «*[la]a legge n. 84, nel disegnare il riordino della legislazione in materia portuale, di cui si auspica l'integrazione e il completamento, ha considerato il ruolo delle diverse strutture pubbliche implicate, statali, regionali e subregionali, con le relative attribuzioni nella materia stessa*».

Ciononostante, la pronuncia evidenzia come la Regione non abbia (o, *rectius*, non avesse) competenze di sufficiente rilievo per essere incise dalla legge portuale.

La prima questione riguardava classificazione dei porti e la distribuzione degli oneri rispetto alle opere marittime da realizzare o mantenere. In particolare, con la scomparsa dei fari dalle opere di preminente interesse nazionale (art. 5), la regione temeva di doversi finanziariamente accollare le relative spese in assenza di congrui trasferimenti. Cosa esclusa dalla Corte, che ascrive i fari a opere maggiori connesse alla sicurezza della navigazione.

Una seconda questione riguardava l'immutata disposizione che prevede, fra i proventi dell'Autorità, i contributi provenienti dalle regioni (art. 13, comma 1, lett. d). Ma la violazione dell'autonomia finanziaria della Regione è esclusa, dato che «*si tratta, infatti, di contributi volontariamente erogabili da parte dell'ente autonomo territoriale, non ignoti alla normativa di settore, volti a realizzare iniziative e strutture, interessanti la Regione e da questa liberamente adottabili e determinabili*».

La terza questione riguardava l'ambito delle concessioni marittime, che la Corte ricorda però limitate, per la competenza della Regione, ad attività turistiche.

Oltre ad altre questioni, sempre costruite all'eventuale depauperamento delle finanze regionali e velocemente accantonate dalla Corte, la Regione contestava altresì l'art. 5, comma 11, che nella sua formulazione, ancora vigente, conferisce al Ministro dei trasporti il potere di dettare direttive riguardanti «gli interventi da attuarsi dalle regioni, in conformità ai piani regionali dei trasporti o ai piani di sviluppo economico- produttivo». Il giudice sottolinea che «*si tratta, comunque, di poteri e di attività che si inquadrano e si realizzano nel contesto di altre previsioni normative di carattere economico-produttivo, a livello nazionale e regionale. La previsione del coordinamento tecnico di tali iniziative appare conforme alle esigenze della migliore attuazione degli interventi nel loro complesso*».

In sintesi, possiamo dire che la Corte costituzionale assoda che l'assetto originariamente disegnato dalla legge n. 84 del 1994 era sostanzial-

mente *confermativo*: sia del ruolo e dell'interesse delle Regioni e degli enti locali all'attività del sistema portuale, sia delle prerogative centrali dello Stato, "affiancato" dagli enti territoriali locali.

L'anno successivo alla riforma portuale, il Governo adottò finalmente il DPCM, previsto dal decreto n. 616 del 1977 e sino ad allora mai emanato, con cui individuava le aree del demanio marittimo di preminente interesse nazionale[77], così completando un disegno distributivo di compiti amministrativi fra lo Stato (e per esso, le Autorità portuali nei porti maggiori e per il demanio non finalizzato ad attività turistiche) e le Regioni.

Sulla procedura di adozione di tale DPCM ebbe modo di pronunciarsi la Corte, con sent. n. 242 del 1997, che dichiarò la lesione del principio di leale collaborazione nei confronti della Regione Liguria, che non era stata debitamente e tempestivamente coinvolta nel procedimento di adozione in riferimento ai suoi porti. La sentenza riconobbe, sì, che il potere in questione era un «*potere permanente*», poiché «*collegat[o] non già a caratteristiche permanenti delle aree, ma alla loro concreta utilizzazione in atto o prevista, soggetta a variare nel tempo*», ma che in concreto il procedimento di individuazione delle aree dovesse tenere in cale il parere della regione, considerati le diverse funzioni e i diversi interessi imbricati[78].

[77] DPCM 21 dicembre 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 136 del 12 giugno 1996.

[78] Vale la pena riprendere per esteso le parole della Corte, stese dal redattore Valerio Onida: «[la leale collaborazione,] espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, "riconosce e promuove le autonomie locali", alle cui esigenze "adegua i principi e i metodi della sua legislazione" (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate. Nella specie il legislatore delegato del 1977, chiamato a definire gli ambiti e i limiti del passaggio di funzioni amministrative alle regioni, ha individuato un ambito - quello delle aree del demanio costiero a destinazione turistica e ricreativa - in cui concorrono e interferiscono fra loro competenze statali e competenze regionali: lo ha disciplinato in linea di principio attraverso la previsione di una delega generale alle regioni, limitata dalla riserva allo Stato delle funzioni in materia di navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale; ha però previsto l'esclusione della delega con riguardo ad aree determinate, caratterizzate dalla preminenza di interessi nazionali. L'individuazione di tali aree è dunque un procedimento volto tipicamente alla delimitazione in concreto e alla composizione di interessi facenti capo rispettivamente ad attribuzioni statali e ad attribuzioni regionali: coerentemente pertanto il legislatore ha previsto un procedimento destinato bensì a sfociare in un atto delle autorità centrali di governo, ma nel cui ambito si colloca, a presidio degli specifici interessi regionali coinvolti, un parere

7. *La riforma del Titolo V*

7.1. *I trasferimenti in* limine reformae*. Le sentenze della Corte sui conflitti sollevati dalla regione Liguria*

Come è noto, la riforma del Titolo V introdurrà nell'elenco delle materie di competenza concorrente i "porti e aeroporti civili", nonché le "grandi vie di trasporto e navigazione".

La legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata anticipata da un'ultima ed ampia ondata di trasferimenti di funzioni alle Regioni, sulla cui base il nuovo Titolo V venne successivamente esemplato. L'idea di fondo era il c.d. "federalismo amministrativo", cioè l'incremento dell'autonomia e dei margini di azione delle Regioni non sul versante della potestà legislativa, ma dell'attività amministrativa[79].

L'atto di riferimento è il d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112, con il quale il primo Governo Prodi esercitò la delega contenuta nella legge 15 marzo 1997, n. 59. Già la legge di delega escludeva dal trasferimento di compiti e funzioni i trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale (art. 1, comma 3, lett. R-*bis*). Il decreto delegato specifica meglio questo trattenimento presso lo Stato che si gioca, ancora, sull'individuazione di quali opere rientrino nell'interesse nazionale.

Rispetto alla nostra materia, il d. lgs. 112/1998 inserisce anzitutto i porti nel Titolo dedicato a territorio, ambiente ed infrastrutture, ma separandoli dal settore delle opere pubbliche (Capo V). Le funzioni statali nella materia si ritrovano così all'art. 104 (nel Capo VI, dedicato ai trasporti).

La scelta, invero, segna una discontinuità con la tradizione legislativa proto-repubblicana, che merita di essere segnalata nella misura in cui ini-

obbligatorio, benché non vincolante, delle regioni interessate. Tale partecipazione procedimentale rappresenta la modalità concreta con cui si realizza, nel caso, il contemperamento dei diversi interessi, e dunque una modalità di concorso e di confronto che deve rispondere al canone costituzionale della leale cooperazione. La partecipazione regionale al procedimento, di cui la legge stabilisce le modalità, è perciò costituzionalmente indefettibile, deve essere resa effettivamente e non solo formalmente possibile, e il provvedimento governativo deve tener conto dei risultati di tale partecipazione».

[79] Cfr. A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 4/2001, p. 667 ss. Venne giustamente osservato come questi trasferimenti avessero lo scopo di creare un "federalismo a Costituzione invariata" (E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in AA. VV. *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, I, 1998, p. 635 ss.).

zia ad abbracciarsi una prospettiva più schiettamente "strategica", "pianificatoria" (si v. oltre, sez. III), che mancava nella disciplina sulle opere pubbliche, avente carattere principalmente conservativo e manutentivo.

Nell'articolo menzionato, e seguendo le lettere della disposizione, lo Stato mantiene presso i suoi organi: a) la predisposizione del piano generale dei trasporti; s) la classificazione dei porti; 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, nei porti di rilievo nazionale e internazionale; t) la disciplina e alla sicurezza della navigazione da diporto; alla sicurezza della navigazione interna; u) le caratteristiche tecniche e il regime giuridico delle navi e delle unità da diporto; v) la disciplina e alla sicurezza della navigazione marittima; z) la bonifica delle vie di navigazione.

L'art. 105 stabilisce invece, fatte salve espressamente le attribuzioni esercitate dalle autorità portuali della legge n. 84 del 1994, lo specifico conferimento alle Regioni delle funzioni in materia di: d) navigazione interna; e) programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale; i) la programmazione degli interporti e delle intermodalità; l) il 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.

Quest'ultima lettera venne integrata dall'art. 9 della legge 16 marzo 2001, n. 88, specificando che tale conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 136 del 12 giugno 1996.

Si tratta di circostanza degna di nota, poiché sul punto venne a pronunciarsi anche la Corte costituzionale, seppure con una decisione di inammissibilità "vestita", con la sent. n. 322 del 2000. La Regione Liguria – già ricorrente nella sent. n. 242 del 1997[80] – contestava che il richiamo operato nel d. lgs. n. 112 avesse come effetto quello di "legificare" il DPCM del 1995 sulle aree di preminente interesse nazionale. Il giudice delle leggi sentenziò che «*il richiamo dell'atto amministrativo vale semplicemente a definire* per rela-

[80] V. paragrafo precedente.

tionem *la portata del limite introdotto dal decreto legislativo al conferimento di funzioni, ma con riferimento al contenuto dell'atto richiamato quale esiste attualmente nell'ordinamento, e nei limiti in cui l'efficacia ad esso propria tuttora sussista*». Ne dedusse che il DPCM, annullato *pro parte* dalla sent. n. 242, non trovava più applicazione nei confronti della Regione Liguria, che dunque agiva in carenza di interesse rispetto alla sua annullazione.

Di nuovo, nel 2002 (ma sempre in relazione ad atti e fatti antecedenti alla riforma costituzionale), la Corte decise un ulteriore conflitto intentato dalla Regione Liguria contro lo Stato, impersonato dal Ministero dei Trasporti, che aveva autorizzato la successione fra due società nella gestione del Porto turistico di Lavagna. La Liguria vide annullato l'atto ministeriale, con il riconoscimento di un'avvenuta lesione delle sue competenze in materia di porti turistici.

Dal nostro punto di vista, la sentenza della Corte si rivela importante perché traccia una distinzione interna nella categoria dei porti di rilevanza regionale o interregionale, segnalando che quelli aventi *finalità turistica e da diporto* (indicati dall'art. 4, comma 3, lett. E della legge n. 84 del 1994, tuttora vigente) fossero oggetto di un completo trasferimento a vantaggio delle Regioni, ferme al massimo le esclusioni delle aree di preminente interesse nazionale del DPCM del 1995, che, ancora, non trovava applicazione *in parte qua* alla Liguria. Ancora, non essendo il Porto di Lavagna inserito in alcuna autorità portuale, non poteva operare la riserva a vantaggio degli enti statali compiuta dall'art. 105 del d. lgs. 112 del 1998.

7.2. *I limitati dibattiti sulla riforma*

Come già avvenuto in Assemblea costituente, i porti non occuparono un posto d'onore nei dibattiti sulla riforma del Titolo V, dibattiti che, anche a posteriori, risultano piuttosto stringati e non particolarmente consapevoli delle molteplici implicazioni che si sarebbero di lì a poco sprigionate. Furono comunque oggetto di alcuni scambi interessanti, che, di nuovo, sottolineano i due poli "assiologici" fra cui si muove l'ordinamento portuale: la tutela dell'economia nazionale e gli interessi territoriali.

V'è da dire che nel testo elaborato dalla Commissione alla Camera, i porti non erano contemplati nel riparto delle competenze. La loro menzione venne introdotta, con emendamento dei relatori, direttamente in Assemblea, dietro precisa richiesta delle Regioni[81]. Le critiche mosse in

[81] Cfr. l'intervento dell'on. Cerulli Irelli in A.C. XIII, *Resoconto stenografico di seduta*, n. 774, 20 settembre 2000, p. 146.

questa sede seguivano un crinale simile a quanto già registratosi nel 1947: si contestava, infatti, che la competenza, anche per i porti minori, dovesse andare allo Stato, ancorché in forma concorrente, in spregio al senso del decentramento "federalista"[82]. Vi era chi sottolineava come «non è assolutamente pensabile trasferire alle Regioni competenze specifiche su parti di un sistema che deve essere visto nella sua complessità nazionale»[83]. C'era chi sosteneva che la formula fosse meramente "ricognitiva" della già esistente spartizione dei porti fra Stato e regioni[84].

In questa direzione andava la spiegazione del relatore Cerulli Irelli, secondo il quale l'inclusione nella materia di competenza concorrente serviva a mantenere i porti e gli aeroporti di rilevanza nazionale nella competenza dello Stato, confermando il ruolo generale per gli altri scali. Non solo, il relatore sottolineava che le Regioni avrebbero esteso, «*la loro competenza, sia pure concorrente, alla politica dei grandi aeroporti e dei grandi porti di rilevanza nazionale*»[85]. Questa interpretazione fu ritenuta sufficiente dalla maggioranza per scartare una possibile aggiunta del riferimento alla rilevanza o all'interesse nazionale, che – a dire del relatore – non compariva nelle altre materie concorrenti[86]. Il che, nel prosieguo dei lavori, venne invero smentito da altre formule ampliative (come la "distribuzione *nazionale* dell'energia") o limitative ("aziende di credito *a carattere regionale*"; "enti di credito fondiario e agrario *a carattere regionale*").

Venne però osservato, non senza ragione, che già la stessa formula "porti e aeroporti civili" era foriera di eccessiva ambiguità, poiché si parlava non tanto di competenze astratte, ma di beni ed infrastrutture concrete, il cui stesso regime proprietario sembrava attinto[87]. Ancora, non si mancò di evidenziare che la disciplina della potestà legislativa concorrente riservava allo stato i soli principi fondamentali della materia, abilitandolo a fissare principi validi anche per gli scali di rilevanza locale[88].

Al Senato, la discussione fu più ridotta. Vi fu comunque la proposta di sopprimere "porti e aeroporti", definizione considerata troppo generica, ascrivendo il relativo ambito al governo del territorio[89]. Venne poi

[82] Cfr. gli interventi degli On. Guarino (*ivi*, p. 145), e Mammola (p. 145-146).
[83] Intervento dell'On. Possa (*ivi*, p. 149).
[84] Cfr. l'intervento dell'On. Migliori (*ivi*, p. 147).
[85] *Ivi*, p. 147.
[86] *Ibidem*.
[87] Cfr. l'intervento dell'On. Vito (*ivi*, p. 148).
[88] Intervento dell'On. Contento (*ibidem*).
[89] Intervento del Sen. Leoni, in A.S. XIII, *Resoconto stenografico di seduta*, n. 959, 16 novembre 2000, p. 29.

auspicato che, soprattutto nelle Isole, la relativa materia fosse di esclusiva competenza regionale[90].

Come si avrà abbondantemente modo di commentare nella sezione seguente, venne introdotta una formula volontariamente sintetica, ma contenente in sé un panorama assai variegato e, in realtà, dagli orizzonti molto più estesi rispetto a quelli sommariamente considerati dal legislatore costituzionale. Di fatto, la volontà originaria – sintetizzata dal relatore della Commissione in aula – era quella di confermare l'impianto stratificatosi nel tempo, tentando di includere maggiormente le Regioni nella *governance* del sistema portuale. Modalità e forme di questo maggiore coinvolgimento restavano del tutto oscure, come del tutto fugaci furono le menzioni all'assetto contenuto nella legge n. 84 del 1994, di cui però si prospettava una riforma, secondo una sensibilità apparentemente condivisa[91].

7.3. *Conferme* a posteriori*: le norme di attuazione dello Statuto speciale friulano e il c.d. "federalismo demaniale"*

Alcuni interventi successivi alla riforma costituzionale del 2001 confermano che, malgrado la scarsa perspicacia delle formule, poco o nulla si voleva realmente innovare nella materia portuale.

Una prima prova è contenuta nelle Norme di attuazione dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia, anche in relazione alla clausola di maggior favore contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 200. Il D. Lgs. 1° aprile 2004, n. 111 mantiene in capo allo Stato (art. 11) tutte le funzioni che già il D. Lgs. 112 del 1998 aveva identificato, non senza qualche rilevante aggiustamento linguistico dovuto alla riforma costituzionale[92].

[90] Intervento del Sen. PIREDDA (*ivi*, p. 33).

[91] Cfr. l'intervento dell'On. MAMMOLA (in A.C. XIII, *Resoconto*, cit., p. 145-146): «Ricordo che in Commissione trasporti abbiamo avuto delle lunghe discussioni e che abbiamo concordato - perlomeno vi era stata una concordia tra tutte le forze politiche - che, per esempio, la legge n. 84 sui porti andava modificata soprattutto per quello che riguarda le competenze di questo Parlamento e dell'autorità centrale rispetto, ad esempio, all'autonomia delle autorità portuali e quindi alla nomina dei presidenti che governano le autorità portuali nel nostro paese. Ricordo inoltre che tutte le forze politiche concordarono sul fatto che la legge n. 84 dovesse essere superata e che il parere richiesto alle Commissioni parlamentari sulle nomine che venivano fatte era diventato ormai una consuetudine formale che sostanzialmente non aveva più alcun tipo di rilevanza all'interno del nostro ordinamento; infatti, il parere consultivo che non ci dava nemmeno la possibilità di modificare eventuali scelte del Governo, concordate con le regioni, era una vera e propria perdita di tempo!».

[92] Si v. l'art. 11, comma 1, lett. a): «*Restano in capo allo Stato, in relazione alle* esigen-

Un'ulteriore prova indiretta della limitata portata innovativa della novella costituzionale si ritrae anche dalle norme di attuazione del c.d. "federalismo fiscale" (legge di delega n. 5 maggio 2009, n. 42), più precisamente, dei suoi aspetti relativi al patrimonio delle regioni (c.d. "federalismo demaniale"), in attuazione dell'art. 119, comma sesto, Cost.

In particolare, il d. lgs. 28 maggio 2010 n. 85, all'art. 5, prevede il trasferimento dei beni del demanio marittimo agli enti territoriali, «*esclusi quelli direttamente utilizzati dalle amministrazioni statali*». Ancora più espressamente, il comma 2 esclude dal trasferimento «*i porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore*». Il sesto comma dell'articolo, infine, autorizza le Autorità portuali o marittime nelle «città sedi di porti di rilevanza nazionale» a cedere ai comuni, tramite l'Agenzia del demanio, aree del demanio portuale, non più utilizzate per i loro fini originari e «*suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica*».

8. *Un quadro riassuntivo*

Il governo dei porti è un tema che percorre la storia dello Stato italiano e la sue legislazioni, di stampo marcatamente pubblicistico, sin dalla sua nascita. Risulta evidente l'esigenza di unità (e/o unificazione) economica del territorio italiano sottesa alla loro disciplina.

Non è un caso, che nei lavori della Costituente vi sia stato fatto riferimento in connessione con il nuovo assetto territoriale della Repubblica, salvo poi confermare nei fatti la legislazione monarchica e mantenere nel controllo dello Stato i porti marittimi.

Con l'avvio dell'esperienza regionale, oltre ai porti lacuali, alle Regioni si trasferiscono anche competenze in materia di navigazione interna, non espressamente prevista dalla Costituzione, nonché la competenza sui porti marittimi minori, principalmente di carattere turistico. Non solo,

ze di unitarietà*, le funzioni relative: a) alla predisposizione del piano generale dei trasporti inerenti le grandi reti di trasporto e di navigazione, i porti e gli aeroporti civili*». La lettera include invece «*aa) 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*». Rispetto a quanto fatto nel 1998, si riprendono le nuove locuzioni dell'art. 117, comma terzo e la stessa "nuova" funzione dello Stato, che dovrebbe limitarsi ai principi fondamentali. Si noti "*l'esigenza di unitarietà*" evidenziata in apertura dell'articolo.

malgrado una certa disomogeneità delle scelte legislative, le Regioni trovano una significativa rappresentanza, insieme agli altri governi territoriali, all'interno degli Enti portuali costituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione. La riforma portuale del 1994 conferma questa situazione, dando loro particolare voce in capitolo nell'assetto istituzionale delle Autorità portuali tendenzialmente monoscalo[93].

In contemporanea, si contano alcune sentenze della Corte costituzionale che tendono a rinsaldare il ruolo regionale, tramite lo strumento dell'intesa c.d. *forte*.

La riforma del Titolo V, in sostanziale aderenza a quanto sedimentatosi nella prassi legislativa ed amministrativa, crea un'apposita materia di competenza legislativa concorrente dedicata ai porti civili. In sede di riforma costituzionale, questa formula venne criticata perché eccessivamente laconica e, in fondo, imprecisa. Da queste ultime considerazioni conviene ora partire per approfondire meglio lo stato attuale dei porti nel regionalismo italiano.

[93] Anche nella formulazione *ante* 2016, la legge portuale consentiva l'inclusione di più porti "minori" sotto la responsabilità della medesima Autorità. Ciò avveniva tramite la definizione della circoscrizione di competenza dell'ente stesso.

Sez. II – I porti nello Stato regionale italiano, oggi

Sommario: 1. Una sintesi costituzionale imperfetta e problematica. – 1.1. Che ne è della *navigazione*? – 1.2. *Porti*: ovvero? Formule infelici e spunti dall'ordinamento spagnolo. – 2. Forme giustificative della preminenza statale e della denaturazione della concorrenza legislativa. – 2.1. La chiamata in sussidiarietà ed il mai sopito interesse nazionale. – 2.2. Tradizione legislativa e "consuetudine istituzionale": *excursus* e applicazione nel caso portuale. – 2.3. Antico dominio e attributi della sovranità statuale. – 2.4. La natura delle Autorità portuali come enti statali. – 2.5. La Costituzione economica: rinvio. – 3. La traiettoria paradossale: il graduale svuotamento del coinvolgimento delle regioni e degli enti locali dopo la costituzionalizzazione. – 4. Espansione geografica ed espansione giuridica della materia portuale. – 5. La competenza regionale effettiva. – 5.1. L'amministrazione dei porti turistici. – 5.2. La creazione di autorità portuali regionali. – 6. I residui della compartecipazione regionale alla politica portuale nazionale. – 5.1. La nomina dei presidenti e la partecipazione al Comitato di gestione delle AdSP. – 6.2. Piani e strategie nazionali. La dimenticanza regionale sul Piano del Mare. – 6.3. La classificazione dei porti e l'inserimento nelle AdSP: la procedura insabbiata. – 7. Quel che resta del regionalismo differenziato. – 8. Una prima sintesi.

1. *Una sintesi costituzionale imperfetta e problematica*

1.1. *Che ne è della* navigazione*?*

Cosa significa "porti civili" nell'art. 117, comma terzo, della Costituzione? Cosa significa che lo Stato determina per essi i principi fondamentali della materia?

La nostra materia è uno degli esempi più emblematici delle disfunzionalità del nuovo Titolo V, a partire dall'elencazione delle materie nel suo testo, che non ha tenuto in considerazione – o ha sottinteso – complesse questioni legate alla disciplina dei singoli fenomeni giuridici e reali inclusi nell'astratto concetto di materie[94].

[94] In dottrina è stata variamente segnalata la difficoltà di delimitare le materie, spesso definite in maniera ampia e generica: v. N. Zanon, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giu-*

Bisogna partire col constatare che la Costituzione italiana non attribuisce ad alcun livello di governo la competenza esclusiva in materia di *navigazione,* che, come visto negli ordinamenti costituzionali statunitense e tedesco, costituisce una sorta di *prius* logico rispetto alla disciplina dei porti. Nel caso americano, la navigazione è tratta dalla competenza commerciale; in Germania l'attribuzione è espressa.

In Italia, invece, il codice della navigazione resta in vigore, immune da sospetti di legittimità costituzionale, senza che esista una competenza fondativa espressa, né sia mai stato richiamato, nella sua integralità, dalla Corte in una delle aree di potestà esclusiva statale[95]. Del resto, lo stesso codice abbraccia profili di diritto pubblico (come la definizione del mare territoriale e del demanio marittimo, le regole concessorie, l'identificazione dell'autorità marittima ecc.), ascrivibili ad ampie intersezioni fra: la politica estera e le relazioni internazionali (art. 117, comma 2, lett. a)[96], la tutela della concorrenza (lett. e), l'ordinamento dello Stato e di enti nazionali (lett. g), le dogane, la protezione dei confini nazionali e la profilassi internazionale (lett. q), la tutela dell'ambiente (lett. s). Per quanto riguarda la circolazione dei natanti, il trasporto ed il commercio vengono in rilievo l'ordine pubblico e la sicurezza (lett. h), nonché l'ordinamento civile (lett. l). A questa stessa materia di potestà esclusiva dello Stato è stata ricondotta la disciplina del demanio e dei diritti dominicali esercitati su di esso[97].

C'è da credere che anche le parti *principiali* delle materie "porti e

risprudenza costituzionale, Giuffrè, Milano, 2005, p. 1 ss.; P. Cavaleri, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale : un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006; R. Bifulco, A. Celotto, *Corte costituzionale e materie*, in id. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. IX ss. Più di recente v. M. Carrer*, Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012.

[95] Non v'è quindi da stupirsi che i manuali di diritto della navigazione dedichino poco o punto spazio alle norme costituzionali nella sistematica delle fonti: cfr. A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 33 ss.; S. Zunarelli, M. Comenale Pinto, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Wolters Kluver, Padova, 2023, p. 86 ss.

[96] Cfr. sent. 16 del 2024, sul "mare territoriale" rivendicato dalla Puglia.

[97] *Ex plurimis* sent. n. 22 del 2013; n. 94 del 2019. La sent. n. 160 del 2018 ha sancito che la legge statale «è l'unica, ai sensi dell'art. 42 Cost., competente a dettare la disciplina fondamentale della proprietà pubblica e privata». La decisione accoglie una questione dedotta in relazione agli artt. 42 e 43, sicché quanto sopra affermato appare valido anche per la riserva di legge di cui all'art. 43.

aeroporti civili", nonché "grandi vie di navigazione e di trasporti" contribuiscano a convalidare la legittimità del codice della navigazione sotto il profilo della competenza legislativa. Ben si coglie, però, che si tratta di esercizi interpretativi volti a nebulizzare la riforma del Titolo V, da trattare *(quasi) tamquam non esset*. In effetti, se si considera che la navigazione marittima ed aerea erano, nel testo originario, chiare competenze statali, desumibili per sottrazione dal richiamo fatto a porti e navigazione lacuali, si è di fronte all'amara constatazione che – irrazionalmente – la materia dovrebbe ricadere nella competenza residuale regionale. Ovviamente così non può essere, per evidenti ragioni di uniformità nazionale e rapporti internazionali, e dunque lo spazio va riempito lasciando dilatare gli elementi esistenti.

L'assenza della *navigazione* come materia non è solo indice di una redazione affrettata o sciatta. È il segnale del metodo seguito dai riformatori dei primi anni 2000, che però non è stato trasfuso in maniera sufficientemente chiara all'interno della Costituzione. Quelle che sono infatti definite materie *di legislazione concorrente* sono in realtà i macro-ambiti disegnati dalla successione di trasferimenti amministrativi alle Regioni. Il che sta a significare che non vi è stata nessuna riflessione su quali fossero le sfere della vita politica, economica e sociale delle comunità che potessero richiedere una compartecipazione effettiva delle Regioni alla loro normazione astratta. Si è partiti da quello che le Regioni facevano, elevando (o fingendo di elevare) la funzione amministrativa a funzione legislativa.

Ebbene, tutte le materie sopra elencate si trovano – per mezzo del codice della navigazione, ma non solo – riflesse ed implicate nella regolazione dei porti, che diventa così una peculiare specificazione all'interno di un mosaico per nulla banale.

1.2. Porti*: ovvero? Formule infelici e spunti dall'ordinamento spagnolo*

Come osservava Feliciano Benvenuti, il termine "porto" è già foriero di plurimi significati[98]. Con esso ci si può riferire al bene demaniale ex art. 822 c.c., quindi all'entità fisica, naturale[99], alle competenze dei poteri

[98] F. Benvenuti, *Ordinamento giuridico dei porti, con particolare riguardo a quelli industriali*, in *Mondo Economico*, n. 22, 1964, p. 223, oggi in Id., *Scritti giuridici*, III, Milano, Vita e Pensiero, 2006, p. 2317.

[99] Questa la definizione data da CdS, sez. VI, 27 marzo 2003 n. 1601: «la nozione di porto cui fa riferimento l'art. 28 Cod. Nav. presuppone una realtà che deve esistere

pubblici in ordine alla sua amministrazione, ma anche al complesso di attività economiche che in esso si svolgono[100]. Anche l'utilizzo di termini ancora più ampi, come *portualità,* non aiuterebbe nella definizione tecnica della materia[101]. Non solo, l'evoluzione legislativa ci conferma che nella nozione di porto può rientrare anche l'ente che quella realtà natural-economica amministra.

Riprendendo la tripartizione delle prerogative pubbliche in materia portuale (proprietà, regolazione, amministrazione) si può dire che la materia "porti" ricomprende(rebbe):

1) il regime della proprietà dei porti pubblici e il regime di concessione delle aree portuali; l'eventuale esistenza e conformazione della proprietà di porti privati[102];

2) la regolazione dell'accesso ai porti e della navigazione all'interno, nonché la regolazione dei servizi e delle operazioni di carattere economico ivi svolte; la pianificazione strategica dei traffici commerciali nei diversi snodi;

3) l'attribuzione delle funzioni gestorie e la configurazione degli enti che governano gli scali.

Su quest'ultimo punto 3, torna in auge la classificazione della legge n. 84 del 1994 e degli atti precedenti, che distingue la rilevanza economica degli scali fra internazionale, nazionale, interregionale e regionale (art. 4 della legge n. 84 del 1994).

naturalmente, e come tale assolvere alla funzione sua propria, anche senza opere di adattamento o perfezionamento, intendendosi con tale nozione il tratto di mare chiuso che per la sua particolare natura fisica è atto al rifugio, all'ancoraggio ed all'attracco delle imbarcazioni provenienti dall'alto mare». Secondo CGARS, sez. I, 5 maggio 2009, n. 346, il bene porto è «derivato da una preesistente destinazione naturale ed è costituito dallo specchio di acqua intercluso e dalle pertinenze, il tutto legato da un rapporto di funzionalità».

[100] F. Benvenuti, *Ordinamento giuridico dei porti*, cit., p. 2317.

[101] Si noti che il termine è stato poi introdotto nella legislazione italiana, tramite il *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*. G. Vermiglio, *La portualità fra Stato e regioni*, in E. Fanara (a cura di), *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti*, CUST, Messina, 2002, p. 167 ss.: «il termine portualità può servire ad indicare, in senso lato e generico, la disciplina normativa del porto come cosa e come bene; dell'ordinamento e delle attività portuali: un settore della materia trasporti».

[102] L'esistenza di porti privati non è esclusa nemmeno in Italia, quando l'area sia derivata da attività di escavazione e allagamento di terreni privati: cfr. i già richiamati CdS, sez. VI, 27 marzo 2003 n. 1601; CGARS, sez. I, 5 maggio 2009, n. 346. Si tratta però di una qualificazione impropria, perché si tratta di rimessaggi a scopo turistico (c.d. darsene a secco), la cui qualificazione è discussa, poiché potrebbero divenire parte del demanio ove fosse accertata la loro attitudine a soddisfare i pubblici usi del mare.

Se analizziamo i tre punti, ci troviamo a considerare che gli ambiti ricompresi ai punti 1 e 2 sono integralmente attratti, in sostanza, nella competenza esclusiva dello Stato rispetto alle materie sopra citate (in particolare, ordinamento civile e tutela della concorrenza). Rispetto al punto 3, la classificazione dei porti trasfigura la classificazione delle materie: per i porti di rilievo internazionale e nazionale, la competenza legislativa è ancora di pieno appannaggio statale. Per i porti di rilevanza interregionale e regionale vale, tutto sommato, la concorrenza competenziale come disegnata dall'art. 117, comma terzo: ci sono i principi generali espressi dal codice della navigazione e dalla legge portuale e poi c'è la legislazione regionale che stabilisce chi deve gestire i porti.

A ben osservare, anche la natura geografica del porto (marittimo, fluviale o lacustre) si è dispersa nel riparto di competenze. Il che autorizzerebbe lo Stato, se lo volesse, ad avocare a sé la gestione della navigazione e dei porti sul fiume Po[103], soprattutto laddove sussistano elementi di interregionalità. Si tratta di una ipotesi che non si è realizzata, dato che lo Stato non ha mai riaccentrato su di sé le relative competenze, devolute a partire dagli anni '70, ma non è poi così peregrina, se solo si considera l'immutata gestione governativa della navigazione sui tre più grandi Laghi italiani (Garda, Como, Maggiore)[104].

Non solo: la sparizione della materia "turismo"[105] e l'apparizione dei porti, ha gettato qualche ombra pure sul regime degli scali da diporto, già precedentemente trasferiti alle Regioni. Il turismo resta materia di competenza residuale, il regime dei porti turistici subisce altresì l'attrazione verso la competenza concorrente[106].

[103] Attualmente la navigazione sul più grande fiume italiano è gestita dall'*Agenzia Interregionale per il fiume Po*, che costituisce una concreta forma di attuazione dell'art. 117, comma ottavo, Cost. che prevede l'intesa fra più regioni «per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni». Le funzioni nella materia sono state trasferite dall'art. 89 del decreto legislativo n.112 del 1998.

[104] Istituita dalla legge 18 luglio 1957, n. 614, tuttora vigente. Essa costituisce una applicazione poco nota dell'art. 43 della Costituzione, avendo riservato allo Stato l'esercizio delle linee di navigazione sui tre laghi. Ciò avviene malgrado il trasferimento nel demanio regionale dei porti lacuali (art.11 legge n. 281 del 1970), sicché si è creata una situazione rovesciata a quella più tradizionale: la proprietà è delle regioni, ma l'attività concreta è gestita dall'amministrazione statale.

[105] Ciò è pacifico nella giurisprudenza costituzionale: cfr. *ex plurimis* sent. n. 197 del 2003, nonché, più di recente, la sent. n. 8 del 2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una buona parte del "Codice del turismo" (d. lgs. 23 maggio 2011, n. 79), per violazione del riparto di competenze nella materia.

[106] Si v. oltre, sui conflitti di attribuzione fra Stato e regioni in materia di porti turistici.

In sostanza, se dovessimo riscrivere questo inciso costituzionale in un senso aderente alla realtà delle cose, la formulazione della materia concorrente sarebbe: *porti marittimi di rilevanza locale, porti lacuali e fluviali.* Certo, questo comporterebbe che i porti di rilevanza nazionale ed internazionale potessero essere ricompresi sotto un diverso ombrello nelle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Ciò in realtà dovrebbe indurre ad una revisione che introducesse nelle materie di potestà esclusiva statale la materia "*porti di rilevanza nazionale e internazionale*", magari preceduta dal riferimento alla navigazione.

Più provvide si rivelano a questi fini le scelte linguistiche della Costituzione spagnola, che mantengono in capo allo Stato le materie: «*Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general*» (art. 149, n. 20). A conferma di ciò, nell'elenco delle materie assegnabili, tramite i rispettivi Statuti, alle Comunità autonome si ritrovano: «*Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales*» (art. 148, n. 6). Si noterà che questa indicazione di "materie" si riferisce a *competenze* (esclusive dello Stato o delle Comunità), senza alcun aggettivo. Pure sotto questo profilo la scelta del Costituente spagnolo è stata più oculata, poiché non si focalizza sulla natura *legislativa* delle competenze, come fa il testo italiano dopo il 2001. Come è noto, nell'ambito delle materie concorrenti, a voler prendere sul serio la lettera della Costituzione lo Stato dovrebbe limitarsi a dettare principi generali, con buona pace delle funzioni amministrative concrete che – occorre ammetterlo – spesso e volentieri sono quelle più ambite dagli enti territoriali[107].

La suddivisione del controllo sui porti (legislativo, ma, soprattutto amministrativo) si muove su un doppio discrimine anche nel caso spagnolo[108].

[107] Tale considerazione vale anche nell'ottica del c.d. "regionalismo differenziato": cfr. R. Bin, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019.

[108] Si v. nella dottrina spagnola: P. Acero Iglesias, *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Aranzadi, Pamplona, 2002; R. Eguinoa De San Román, *La Gestión de los puertos de interés general: adaptado al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, Atelier Libros Jurídicos, Barcellona, 2012; M. Navajas Rebollar, *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2000; F. de Rojas Martinez-Parets, *El régimen de los Puertos del Estado.* Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011; J. F. Sánchez Barillao, *Puertos y aeropuertos,* in *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Siviglia, 2007, p. 625 ss. Nella dottrina italiana v. V. Manzetti, *Il sistema portuale spagnolo*, in *Amministrazione in cammino*, 18 marzo 2018.

Da un lato, la funzione dei porti ne colloca alcuni certamente nell'alveo autonomico, in base alla loro destinazione *non commerciale*. Ciò però non significa che tutti i porti commerciali siano attratti sotto il dominio centrale, poiché lo Stato si riserva solo il controllo dei *porti di interesse generale*. Peraltro, si può qui anticipare che l'ascrizione a quest'ultimo gruppo non comporta affatto l'esclusione della Comunità autonoma dall'amministrazione portuale, che viceversa vi prendono attivamente parte. Tutte queste definizioni sono rinviate alla *Ley de Puertos del Estados*[109], che si premura di definire i porti commerciali[110] ed i porti di interesse generale[111], fornendo poi l'elenco di questi ultimi[112]. È pur vero che queste formulazioni non sono andate esenti da tentativi delle Comunità autonome di ridimensionare, restrittivamente, il perimetro dello Stato. Fissati però i grandi principi *una tantum*[113], il *Tribunal Constitucional* è

[109] Il testo di base è quello della *ley 27/1992, de 24 de noviembre*, oggi trasfusa nel *Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre*.

[110] Art. 3: «1. *Son puertos comerciales los que en razón a las características de su tráfico reúnen condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias, entendiendo por tales las operaciones de estiba, desestiba, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías de cualquier tipo, en volumen o forma de presentación que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones especializadas.* 2. *Tendrán, asimismo, la consideración de actividades comerciales portuarias el tráfico de pasajeros, siempre que no sea local o de ría, y el avituallamiento y reparación de buques*».

[111] Art. 4: «1. *Son puertos de interés general los que figuran en el anexo I de la presente ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias: a) Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales; b) Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma; c) Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional; d) Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado; e) Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares*».

[112] *Anexo I, Puertos de interés general.*

[113] STC n. 40 del 1998: «*la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia sobre puertos se basa en el tipo de actividad que en los mismos se realiza, la reserva de puertos de competencia exclusiva del Estado se basa en la noción de interés general, interés que podrá apreciarse, fundamentalmente, en los puertos comerciales que desarrollen una actividad relevante para el conjunto del Estado, si bien no es descartable que pueda vincularse a razones de otra índole que a este Tribunal no le corresponde determinar a priori, por más que, como ya señalamos en la STC 68/1984, siempre queda un control ex post del entendimiento que de dicha categoría puedan tener los órganos estatales. Tal control habrá de ser, por otra parte, de carácter externo. Puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por "puerto de interés general", sin que puede darse a la expresión*

semmai chiamato in causa dallo Stato contro leggi regionali che tentino di sconfinare, tramite altre competenze come l'urbanistica o la tutela ambientale, nel regime dei porti maggiori[114].

Per completezza, va rammentato che la riforma costituzionale del 2016 (c.d. "Renzi-Boschi"), respinta dal referendum popolare, prevedeva l'eliminazione delle materie concorrenti ed una riorganizzazione nella materia simile a quella spagnola. La lettera z) nell'ipotizzato art. 117, comma secondo, avrebbe infatti attribuito la competenza esclusiva allo Stato su «*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 e internazionale*», in questo modo cristallizzando la situazione già esistente.

2. *Forme giustificative della preminenza statale e della denaturazione della concorrenza legislativa*

Prendere posizione sul se sia "giusto" che i porti vengano gestiti dallo Stato appartiene a considerazioni di stampo politico-strategico, delle quali si può solo discutere la sufficiente fondatezza costituzionale. Su questo si tornerà più avanti, ma occorre qui analizzare – tramite richiami alla giurisprudenza costituzionale – quali sono gli strumenti con cui è stata o può essere giustificata la preminenza statale sui porti.

Il punto di partenza è sempre lo stesso: il Titolo V riformato adotta una sintesi infelice, che, di fatto, ha suggerito un aggiramento delle parole della Costituzione. Dal punto di vista giuridico, questo aggiramento non era affatto necessario: era pur sempre possibile adottare scelte legislative coerenti con la natura concorrente delle competenze legislative in ambito portuale[115]. Ciò non è stato fatto e a questa mancanza occorre offrire giustificazioni.

un sentido unívoco, los órganos estatales -y muy singularmente el legislador disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto como de interés general. Este Tribunal tiene sólo, como se ha dicho, un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad».

[114] STC n. 6 del 2023; n. 87 del 2019; n. 34 del 2014; n. 80 del 1998; n. 77 del 1984.

[115] Si v. oltre, par. 8

2.1. *La chiamata in sussidiarietà ed il mai sopito interesse nazionale*

Il primo istituto volto a giustificare l'esorbitanza della legislazione statale al di fuori di quelli che sarebbero ragionevolmente considerabili come "principi fondamentali" è la chiamata in sussidiarietà, ovvero la considerazione che l'allocazione di funzioni amministrative che esigono uno svolgimento unitario in capo alle amministrazioni statali, ai sensi dell'art. 118 Cost., non possa essere disgiunta dalla conseguente ascensione della potestà legislativa, pur se relativa ad una materia concorrente[116].

Ora, non è un caso che la sentenza creatrice di questo istituto[117] (n. 303 del 2003, di cui fu estensore Carlo Mezzanotte) avesse a che fare con il governo delle *infrastrutture strategiche* e delle politiche di sviluppo economico e quindi con la pianificazione delle principali reti di trasporto nazionali, con evidente riflusso sulla materia portuale. Difatti, le varie regioni all'epo-

[116] Ampia la dottrina che si è confrontata con il tema. Senza presunzione di esaustività, si possono qui richiamare A. D'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2776 ss.; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2782 ss.; A. Moscarini, *Sussidiarietà e 'Supremacy Clause' sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 2791 ss.; A. Gentilini, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003 , p. 2805 ss.; A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V,* in *Le Regioni*, 2003, p. 818 ss.; Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, p. 1 ss.; S. Mangiameli, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 825 ss.; E. Rossi, *Una breve considerazione sul fondamento delle "istanze unitarie" nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 843 ss.; I. Ruggiu, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, p. 865 ss.; G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Napoli, 2009; C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 455 ss.; M. Mancini, *"Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 2014, p. 27 ss.

[117] Corte cost. sent. n. 303 del 2003, punto 2.1. Cons. Dir.: «quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

ca ricorrenti denunciavano la lesione delle loro competenze concorrenti in plurime materie e, in particolare: il governo del territorio, i porti e gli aeroporti civili, le grandi vie di navigazione e di trasporto, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. La sentenza n. 303 escluse che bastasse il mero riferimento all'interesse nazionale – da notare che negli atti legislativi allora impugnati compariva l'espressione, ricorrente nell'ambito portuale e marittimo, del *preminente interesse nazionale* – per giustificare *sic et simpliciter* la chiamata in sussidiarietà dello Stato[118].

Simili affermazioni, valide in senso generale, non tardarono a trovare una specifica declinazione all'interno della materia portuale in senso, a dire il vero, ancora più *centripeto* rispetto agli intendimenti teorici della pronuncia del 2003.

L'occasione arrivò con la sentenza n. 378 del 2005, nella quale la Corte costituzionale si confrontò con il portato della legge n. 84 del 1994, a seguito della revisione costituzionale. La dottrina ha dedicato particolare attenzione alla pronuncia rispetto al tema dell'intesa forte e dell'eventuale superamento del dissenso[119]. In questo caso, si trattava della nomina dei Presidenti delle Autorità portuali e di una piccola, ma significativa, innovazione legislativa che prevedeva la possibilità per lo Stato (impersonato dal Ministro dei Trasporti) di superare il blocco dovuto ad una mancata intesa con la Regione interessata, sollecitando una delibera del Consiglio dei Ministri[120].

[118] *Ivi*, punto 2.2: «Si comprende infatti come tali principî [di sussidiarietà e adeguatezza, *ndr*] non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

[119] G. Di Cosimo, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, p. 398 ss. (anche in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 maggio 2006).

[120] L'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136 (Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione) intervenne sull'art. 8 della legge n. 84 del 1991 sulla nomina dei Presidenti (si tornerà meglio *infra* sul punto) prevedendo l'attivazione immediata del Consiglio dei ministri in caso di mancata intesa. La legge di conversione del decreto temperò poi questa previsione, prevedendo un procedimento di "leale collaborazione", prima della parola definitiva lasciata comunque al Consiglio dei ministri, nel tentativo di trovare un nome di intesa fra Regione e Governo.

Qui, però, occorre soffermarsi su tutte le considerazioni, apparentemente di contorno, che la Corte ha reso nel caso specifico.

La prima è che il giudice costituzionale opera una sorta di "transustanziazione" della legge n. 84 del 1994: prima «*legge generale*», dopo la revisione del Titolo V essa è divenuta «*legge-quadro in materia di porti*», dal momento che «*ne disciplina compiutamente, sulla base della loro classificazione (che non può che essere ispirata a principî uniformi per tutto il territorio nazionale), tra l'altro, l'organizzazione amministrativa, i compiti affidati ai singoli organi, la composizione di questi, i loro rapporti con le autorità statali sia centrali che periferiche (e, in particolare, con le autorità marittime), i principî regolatori delle attività ed operazioni interessanti il porto, la vigilanza ed i controlli sulla gestione, l'organizzazione del lavoro portuale*».

Dunque, la legge n. 84 sarebbe manifestazione dei principi fondamentali assegnati alla potestà legislativa statale in una materia concorrente. Vi è però una chiara contraddizione in termini: è alquanto curioso che una legge "di principio" disciplini *compiutamente* la materia.

A proposito del Presidente – la cui nomina costituiva l'oggetto della lite – la Corte ne sottolinea la posizione «*al vertice di una complessa organizzazione che vede coinvolti, e soggetti al suo coordinamento, anche organi schiettamente statali*», nonché «*un ruolo fondamentale, anche di carattere propulsivo, perché il porto assolva alla sua funzione (di rilevanza internazionale o nazionale, secondo la classe di appartenenza), comunque interessante l'economia nazionale*».

È nella combinazione di questi elementi che emerge l'affermazione più significativa, ovvero che se la scelta del legislatore del 1994 è di riconoscere l'importanza locale del porto, associando i diversi enti territoriali alla sua gestione, la costituzionalizzazione della materia "porti e aeroporti" nell'ambito concorrente «*non può essere intesa quale "declassamento" degli interessi dell'intera comunità nazionale connessi all'attività dei più importanti porti: interessi, anche questi, la cui cura è, con la vastità dei compiti assegnatigli ed il ruolo riconosciutogli, affidata in primo luogo al Presidente, e pertanto la sua nomina, come era attribuita al Ministro dalla legge generale del 1994, così resta a lui attribuita dalla medesima legge-quadro che ancora oggi governa la materia*». Dunque, la nomina ministeriale del Presidente «*si coordina con l'insieme della legge contribuendo, quale sua organica articolazione, all'equilibrio che essa realizza tra istanze centrali, regionali e locali; sicché tale previsione continua a costituire principio fondamentale della materia, alla pari delle altre sulla composizione degli organi e sui loro compiti e poteri*».

In termini più generali, la Corte ebbe a sottolineare che «*nulla, infatti, si oppone a che, laddove vi sia un intreccio di interessi locali, regionali, nazionali ed internazionali, armonicamente coordinati in un sistema compiuto, possa qualificarsi principio fondamentale della materia anche l'allocazione,* ex lege *statale, a livello centrale del potere di nomina di chi tali interessi deve coordinare e gestire*».

Si tratta, insomma, di una sentenza gattopardesca, che però va al cuore del problema: è la stessa legge n. 84 che identifica gli interessi nazionali e li "domicilia" nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale. Sono questi stessi interessi – cioè la tutela e la promozione dell'economia nazionale, a partire dagli scali marittimi – che giustificano la classificazione, mai contestata dalle Regioni, e di conseguenza la preminenza statale nelle scelte essenziali dell'amministrazione portuaria.

È da notare che la riflessione condotta sui porti arriva in seconda battuta rispetto ad affermazioni generali sull'intesa, della quale si predica – nelle materie di competenza concorrente – la necessaria natura *forte*, riconoscendo però l'indispensabilità di meccanismi volti a superare lo stallo decisionale, determinato dalla mancata intesa, «*specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere*». Sono da prevedersi meccanismi che «*non stravolgano il criterio per cui alla legge statale compete fissare i principî fondamentali della materia; che non declassino l'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva; che prevedano l'allocazione delle funzioni amministrative nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.*».

Le due parti della sentenza – quella "regionalista" sul senso dell'intesa e quella "centralista" sugli interessi nazionali che si agitano nei porti – non sono propriamente di facile armonizzazione. In realtà, la Corte nel 2005 stava determinando, in maniera più o meno consapevole, il graduale ritiro delle Regioni dal governo dei porti, in nome dell'interesse nazionale.

L'interesse nazionale non appare più nelle forme di un despota capriccioso, come nell'ordinamento *ante* riforma del 2001, ma resta pur sempre un "sovrano costituzionale", capace di imporre unilateralmente le proprie ragioni, salvo il rispetto di minime esigenze procedurali e assoggettandosi, in ultima istanza, non ad un giudizio politico del Parlamento, ma a quello della Corte costituzionale.

La traiettoria aperta nel 2005 trova una notevole conferma nella sent. n. 6 del 2023, rispetto alla riforma degli strumenti di pianificazione strategica ed urbanistica dei porti, introdotta nella legge di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, uno dei vari decreti PNRR in

materia di infrastrutture. A quasi un ventennio di distanza, la Corte – superate le timidezze ed assestati gli strumenti di "governo" del confuso Titolo V – afferma chiaramente che tutta la legge n. 84 del 1994, con le sue successive riforme, è espressiva di una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. La pronuncia in parola, in effetti, mette a confronto i due possibili itinerari giustificativi (il richiamo ai principi fondamentali e la chiamata in sussidiarietà), e propende per il secondo[121]. L'intervento statale trova il suo presupposto legittimante «*nelle esigenze unitarie*» e la Corte ribadisce che le forme collaborative richieste dal principio di sussidiarietà nelle materie di competenza concorrente non sono univoche e possono materializzarsi in strumenti diversi. Così, la Corte richiede l'intesa per l'approvazione del *Documento di Pianificazione strategica di sistema* (art. 5, legge n. 84 del 1994 nella sua ultima formulazione), fermi restando i meccanismi per il superamento dello stallo, mentre ritiene sufficiente il parere per il Piano regolatore portuale, stante la diversa incidenza territoriale dei due (di area vasta il primo, più limitato il secondo).

In tutto ciò, persiste però un equivoco di fondo, che i precedenti capitoli comparatistici mettono in luce: non è affatto detto che l'unico modo per garantire l'interesse nazionale nella materia sia la gestione altrettanto nazionale dei porti. Lasciare che i porti siano amministrati localmente, ma con una salda regolazione unitaria a monte, è del resto la scelta che fanno gli ordinamenti federali prima analizzati, senza sacrificare, né tanto meno sottovalutare, le esigenze della Nazione tutta intera.

Peraltro, come è abbondantemente sottolineato anche da chi vive il settore nella quotidianità[122], la natura statale delle Autorità portuali non ne garantisce affatto la sottrazione a logiche localistiche, semplicemente sganciate dagli enti territoriali di riferimento, né il coordinamento, né, tanto meno, la realizzazione di indirizzi e strategie politico-commerciali comuni e, in definitiva, il perseguimento di un interesse nazionale unitario. La definizione di quest'ultimo, peraltro, resta grandemente incerta, dal momento che i piani che dovrebbero indirizzare lo sviluppo del sistema assumono caratteri del tutto generici[123].

[121] Corte cost., sent. n. 6 del 2023, Punto 7 *Cons. Dir*.

[122] Cfr. l'opera di L. Merlo, *Rivoluzionare la politica marittima italiana. Per un vero Ministero del Mare,* Guerini, Milano, 2023, *passim*, ma in particolare p. 79 ss, L'autore, manager nel settore della logistica e della portualità, è stato Presidente dell'Autorità portuale di Genova, oltre ad aver assistito il Ministro Graziano Del Rio all'epoca della riforma delle Autorità nella XVII legislatura.

[123] Su questi aspetti si tornerà *infra*, Sez. IV.

2.2. *Tradizione legislativa e "consuetudine istituzionale":* excursus *e applicazione nel caso portuale*

C'è un ulteriore e significativo appiglio cui si può ricollegare la preminenza statale sui porti ed è rappresentato dalla *tradizione legislativa*. Si tratta di una formula che si rinviene con una certa frequenza nelle sentenze della Corte costituzionale[124], ma, se non si erra, essa non ha mai attirato particolare attenzione da parte della dottrina.

Eppure, si rivela un argomento dalle molteplici potenzialità, tant'è che in altri ordinamenti è assurto a vero e proprio canone interpretativo delle norme costituzionali[125], se non addirittura come *fonte integrativa* di rango costituzionale[126].

Per tradizione legislativa si intende la continuità di scelte e di istituti relativi ad una determinata disciplina, malgrado la successione e la novazione delle fonti. Detto altrimenti: atti legislativi successivi regolano una fattispecie allo stesso modo, senza soluzione di continuità.

Vi sono elementi di affinità con la consuetudine: c'è una *diuturnitas* e probabilmente un'*opinio*, quantomeno *necessitatis*. L'elemento che potrebbe rendere difficile l'inquadramento della tradizione legislativa nel fenomeno consuetudinario è la presenza del testo scritto. È evidente che vi è la ripetizione di un comportamento, ma detto comportamento è la riaffermazione di una norma scritta.

Quale rilievo attribuire a questo dato storico e cronologico?

[124] Nel motore di ricerca sul sito della Corte costituzionale, risultano ventisei occorrenze all'interno della parte motiva ("*Considerato in diritto*"). La più risalente è la sent. n. 104 del 1957, la più recente è la sent. n. 223 del 2015. Si riscontra un divario temporale fra quest'ultima e quella precedente (sent. n. 172 del 2004).

[125] In varie occasioni la Corte Suprema degli Stati Uniti fa riferimento all'*institutional practice* come strumento sussidiario per l'interpretazione delle disposizioni costituzionali e quindi, in definitiva, come fonte complementare del diritto costituzionale. Esso può valere sia rispetto al rapporto fra gli organi federali, sia con riguardo alla divisione dei poteri fra Unione e Stati. Uno dei casi più rilevanti in cui si è fatto ricorso a questo strumento interpretativo in tempi recenti ha riguardato la sanzione dei "Grandi elettori infedeli" durante le elezioni presidenziali (*Chiafalo v. Washington,* 591 U.S.__2020), su cui si rinvia a M. Frau, A. Lauro, *L'infedeltà dei grandi elettori, fra vincoli di mandato e poteri degli Stati nelle elezioni presidenziali americane*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020, p. 2203 ss.

[126] È il caso francese dei *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, solo menzionati nel Preambolo alla Costituzione del 1946 e divenuti parametri di costituzionalità nel giudizio del *Conseil constitutionnel*. La ripetizione di un "principio" ad opera di leggi repubblicane eleva quel principio a parte integrante della tradizione costituzionale (e quindi del blocco di costituzionalità) proprio perché se ne rinviene il carattere obbligatorio nell'*opinio iuris*.

Nell'ordinamento italiano e nelle sentenze della Corte costituzionale essa costituisce un ausilio interpretativo volto ad escludere l'illegittimità degli atti volta a volta sottoposti al giudice. Dopo la riforma del Titolo V, essa è venuta effettivamente in rilievo per meglio comprendere la ripartizione delle competenze, ma già in precedenza – sin dalla prima pronuncia in cui vi è fatto riferimento – se ne trova traccia nei conflitti di attribuzione fra lo Stato e le Regioni o nei giudizi in via principale. In sostanza, se si è sempre interpretata la ripartizione e/o la declinazione di competenze in un certo modo, non può sorgere all'improvviso un dubbio di costituzionalità, a meno che non vi siano chiari indici di una volontà di rottura con il passato. In quest'ottica, la stessa condotta delle Regioni assume una valenza probante: se non hanno mai contestato un certo assetto dei poteri che le riguardavano o ne lambivano la sfera, non possono all'improvviso accorgersi della sua incostituzionalità. Vi è, in fondo, una sorta di acquiescenza, un consenso trasversale su come va delineata una specifica disciplina. Un consenso che non può essere rotto dal giudice, a meno che non emergano gravissimi indizi di sovvertimenti costituzionali.

La conformità di una normativa alla tradizione legislativa istituisce una presunzione di non incostituzionalità *iuris tantum*, soprattutto laddove la norma in questione avrebbe potuto essere denunciata direttamente dagli enti regionali innanzi al giudice.

Ebbene, tutto questo ragionamento è particolarmente vero per i porti.

La classificazione portuale risale al 1885 e, malgrado la riforma del 1994, quella classificazione sopravvive, data anche l'inattuazione sul punto della legge n. 84. Le Regioni non hanno mai preteso che i porti di rilevanza nazionale ed internazionale dovessero essere da loro amministrati. Se ciò non era ovviamente contendibile prima del 2001, con la riforma del Titolo V si stagliavano buone ragioni testuali per contestare l'assetto del governo portuale di cui alla legge n. 84 del 1994. Ma le Regioni non insorsero sul punto: il ricorso del Friuli-Venezia Giulia che darà luogo alla sentenza n. 378 del 2005 non reclamava affatto che il porto di Trieste venisse gestito dalla Regione autonoma, ma solo che la partecipazione regionale all'individuazione dell'organo di vertice (statale) non fosse sminuita.

Non solo: nel 2016 (d. lgs. 4 agosto 2016, n. 169) interviene una riforma organica della legge (c.d. "riforma Delrio", dal nome del Ministro dei trasporti del Governo Renzi) che tramuta le Autorità portuali monoscalo nelle attuali "Autorità di sistema portuale" (AdSP). A questo fa seguito il "correttivo porti" (d. lgs. 13 dicembre 2017, n. 232): nessuno di questi atti viene impugnato in alcuna delle sue previsioni da parte delle Regioni.

Ovviamente nel nostro caso non è solo questione di un'astratta configurazione legislativa confermata nel tempo: si tratta, evidentemente, di una gestione concreta, che comporta la creazione di una burocrazia e di ingenti costi (infrastrutturali e di personale), di cui probabilmente le Regioni non hanno mai ambito a caricarsi.

2.3. *Antico dominio e attributi della sovranità statuale*

Se il porto è un elemento della terraferma, nondimeno sua componente essenziale è il mare territoriale che dà senso alla sua esistenza ed alla sua funzione[127]. Questa strettissima congiunzione fra il mare territoriale ed il bene porto (almeno nella geografia italiana) non può essere senza conseguenze sull'ordine costituzionale delle competenze nella materia.

Nella sentenza n. 16 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una legge pugliese che parlava di «mari regionali» e «mare territoriale della Puglia»[128]. Ribadendo che nell'esercizio delle loro competenze (in particolare, la pesca) le Regioni possono estendere la loro legislazione anche allo spazio marittimo prospiciente, la Corte ha sottolineato che, in forza dell'art. 2 cod. nav., il mare territoriale costituisce «*un elemento costitutivo della sovranità*» e non è frazionabile in base ai territori regionali. Questa pronuncia si salda con un altro filone, che riguarda la legislazione statale sugli aspetti dominicali del demanio marittimo e che ha sempre ribadito che le scelte fondamentali concernenti i beni demaniali, a partire dalla fissazione dei canoni concessori, fanno prevalere l'aspetto proprietario (statale) su quello funzionale (regionale) connesso all'esercizio di funzioni legislative e/o amministrative[129].

A ben vedere, questi elementi vanno letti assieme al richiamo che la

[127] L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., p. 161 ss.

[128] V. a commento G. Cataldo, *Regioni e mare territoriale dopo la sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2025, p. 133.

[129] Cfr. Corte cost., sent. n. 427 del 2004: «*[Le facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario] precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile*». In senso conforme già sent. n. 326 del 1989; n. 343 del 1995; n. 150 del 2003; n. 286 del 2004. Solo a partire dalla sent. n. 370 del 2008 il tema è ancorato alla competenza esclusiva in materia di ordinamento civile. La sent. n. 22 del 2013 ribadirà che il trasferimento del demanio marittimo alle regioni può avvenire esclusivamente sulla base di un atto statale di cessione e non opera in automatico, quand'anche esista una norma di legge astratta (come nel caso dell'art. 5 del d. lgs. n. 85 del 2010). Da ultimo, si v. la sent. n. 94 del 2019. Si noterà che il richiamo all' "ordinamento civile" come materia di competenza esclusiva procede in senso divergente rispetto a quanto avvenuto nell'ordinamento tedesco, dove – come si è

Corte ha fatto in plurimi conflitti di attribuzione riguardanti le concessioni nei porti turistici (beni demaniali trasferiti con pienezza alle regioni solo a partire dal 2002) alla possibilità che lo Stato «*possa procedere per il futuro, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti, e dunque anche a quello in questione, per la sua dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sul porto stesso e sulle connesse aree portuali*»[130].

Il senso profondo di questo mosaico giurisprudenziale è che lo Stato esercita sul mare territoriale e sui porti, luoghi di congiunzione fra detto mare e la terraferma, un dominio di antichissima data, che risale agli albori dell'epoca moderna, quando si formò il concetto del "mare territoriale"[131], che è connaturato strettamente all'idea ed all'esistenza stessa della sua sovranità.

Dunque, come lo Stato "cede" alcuni porti alle Regioni, così lo Stato può riprenderseli, ovviamente nel quadro delle procedure costituzionali adatte allo scopo, poiché è lo Stato stesso ad esserne il *dominus* vero ed ultimo.

Anche gli Statuti speciali confermano questo approdo: non è un caso che nella trasposizione delle norme codicistiche in materia di demanio[132] nelle leggi costituzionali, il demanio marittimo sia sempre escluso dai trasferimenti a vantaggio delle Regioni speciali[133] e, anzi, nel caso dello Statuto sardo ciò è stabilito espressamente[134].

Gli esempi federali che abbiamo considerato in precedenza servono

visto – il BVerfG ha nettamente separato la disciplina della proprietà privata (di competenza federale) da quella della proprietà pubblica.

[130] Corte cost., sent. n. 412 del 2008; n. 255 del 2007; n. 90 e 89 del 2006.

[131] L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., p. 79 ss.

[132] Le norme cui si fa riferimento sono quelle del codice civile sulla proprietà pubblica, contenute agli artt. 822 c.c. e seguenti.

[133] Cfr. gli artt. 32 e 33 dello Statuto siciliano (in particolare, l'art. 32: «1. I beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale»). Si v. altresì gli artt. 55, 56 e 57 dello Statuto friulano.

[134] Art. 14 Statuto speciale della Sardegna: «1. La Regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo. 2. I beni e diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato, finché duri tale condizione. I beni immobili situati nella Regione, che non sono di proprietà di alcuno, spettano al patrimonio della Regione».

ulteriormente a confermare questo assunto: tanto in Germania, quanto negli Stati Uniti, le entità federate mantengono il controllo sui porti in quanto mantengono residui di sovranità. Si è di fronte ad una situazione che non è applicabile, né replicabile nello Stato regionale italiano.

2.4. *La natura delle Autorità portuali come enti statali*

Fra le varie competenze legislative esclusive dello Stato mobilitabili nell'ambito portuale, giova menzionare l'uso che la Corte ha fatto della lett. g) dell'art. 117, comma primo, ovvero della materia «*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*».

Si tratta di uno strumento con grandi potenzialità per attrarre tutto l'ordinamento amministrativo dei porti nazionali in capo allo Stato,

In effetti, tutti gli enti portuali costituiti prima della riforma del 1994 erano enti pubblici economici di carattere nazionale. La legge n. 84 definisce le autorità portuali come enti aventi personalità giuridica di diritto pubblico e la riforma del 2016 le rende *enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale*.

Nel 2018 un decreto-legge (23 ottobre 2018 n. 119, *Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*, convertito in legge 17 dicembre 2018, n. 136) riorganizza le autorità di sistema portuale da poco create, introducendo l'AdSP dello Stretto di Messina, con competenza sui porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria[135], tutti già inclusi in altre AdSP, ma insistenti su porti di una sola regione.

Questo intervento viene impugnato dalla Regione Calabria, perché i porti calabresi – già inseriti in un'autorità portuale – passavano sotto la competenza di un'autorità con sede in Sicilia, ma la Corte costituzionale (sent. n. 208 del 2020)[136], respinge il ricorso, sottolineando innanzitutto che il numero e l'ambito di competenza delle Autorità portuali può essere ascritto al novero dei principi fondamentali della materia "porti e aeroporti civili". Ma c'è di più, giacché il giudice costituzionale sottolinea come la riorganizzazione di enti nazionali sia espressione della competenza esclusiva dello Stato prima menzionata.

Dunque, il regime amministrativo delle AdSP rientra integralmen-

[135] A questi si aggiungerà il porto di Saline nel 2021.

[136] A commento v. A. Chiappetta, *Concorrenza fra Stato e regioni in materia di «porti e aeroporti civili»: a margine della sentenza n. 208 del 2020*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2020, p. 2369 ss.

te nella disponibilità statale, poiché si rinviene la «*dimensione unitaria dell'interesse pubblico perseguito, nonché il riconoscimento della "missione" di tutela dei valori costituzionalmente protetti*»[137]. Diversa la situazione dell'inserimento di un nuovo porto, di rilevanza infranazionale, all'interno dell'AdSP, attività che richiede una procedura disciplinata dalla stessa legge ed improntata alla leale collaborazione. Eppure, come vedremo, anche questa specificazione si è mostrata cedevole alla prova della legislazione, con piena acquiescenza degli enti regionali interessati.

2.5. La Costituzione economica: rinvio

I puntelli più solidi per assegnare il governo dei porti allo Stato si rinvengono, ad avviso di chi scrive, nelle norme costituzionali sulla vita economica del Paese, per semplicità raggruppate sotto il titolo di "Costituzione economica". Sono gli interessi protetti da questi principi che fanno premio sul tipo di Stato regionale e giustificano la chiamata in sussidiarietà, sebbene ciò non sia mai esplicitato in questi termini dalla Corte, tali interessi venendo dati per ovvi e scontati. Semmai, è necessario provare ad ipotizzare forme di equilibrio fra queste divergenti spinte interne alla Costituzione: sul punto si tornerà nelle due successive sezioni, l'una dedicata alla Costituzione economica e l'altra alle prospettive di riforma.

3. *La traiettoria paradossale: il graduale svuotamento del coinvolgimento delle regioni e degli enti locali dopo la costituzionalizzazione*

Se mettiamo in successione i vari momenti analizzati, possiamo notare che lo Stato ha iniziato a coinvolgere gli enti locali e le Regioni nel governo dei porti quando nulla gli imponeva di farlo. Prima lo ha fatto su base individuale e poi ha dato veste generale a questo coinvolgimento con la legge n. 84 del 1994.

Lo si nota, in particolare, nella procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale di cui all'art. 8 della legge n. 84. Nella sua versione originaria, la norma contemplava la nomina ministeriale nell'ambito di una terna proposta, rispettivamente, da Comuni, Province e Camere di commercio inclusi nella giurisdizione del porto[138]. Tale terna andava

[137] Passaggio tratto dalla sent. n. 153 del 2011 (sulla fondazioni lirico-sinfoniche, richiamata dalla sent. n. 208).

[138] All'epoca dell'entrata in vigore della legge n. 84 del 1994, le Autorità portuali erano "monoscalo", dunque insistevano su un unico porto. Sull'assetto delle Autorità v., nel-

comunicata tre mesi prima della scadenza del mandato ed era facoltà del ministro chiedere una seconda terna fra cui scegliere, che gli enti designanti dovevano stilare entro sessanta giorni dalla richiesta. Scaduti i termini, il ministro poteva procedere alla nomina con l'intesa della Regione interessata. Dal punto di vista soggettivo, comunque, l'individuazione del Presidente andava e va compiuta fra «esperti di massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale»[139].

la vasta letteratura, almeno F. Berlingieri, *Note sulla legge 28 gennaio 94 n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Diritto Marittimo*, 1994, p. 238 ss.; A. Citrigno, *L'Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Giuffrè, Milano, 2003; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 287 ss.; A. Romagnoli, *Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bonomo, Bologna, 2003; L. Scotto, *Dagli Enti portuali alle Autorità di sistema portuale nel coacervo di competenze nazionali e locali*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020, p. 216 ss.; G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 583 ss. G. Vermiglio, voce *Autorità portuale*, in *Enciclopedia del Diritto*, aggiorn. VI, Giuffrè, Milano, 2002, p. 192 ss. Da ultimo v. F. Salerno, *Le Autorità di sistema portuale*, in A. Natalini, S. Scognamiglio (a cura di), *Porti. Storia, economia e amministrazione del sistema portuale italiano*, Il Mulino, Bologna 2020, p. 181 ss., nonché, in una prospettiva costituzionalistica, V. De Santis, *Le amministrazioni portuali. Il rapporto tra livelli di governo in un «patchwork» di competenze dall'Unione, agli enti locali, passando per le Autorità di sistema portuale*, nel volume da ultimo citato, p. 221 ss.

[139] La dottrina non ha mancato di sottolineare la difficoltà di armonizzare la caratura tecnica delle nomine dei Presidenti con il necessario gradimento politico della politica nazionale e locale: cfr. G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 642 ss., il quale afferma che «[l]o *status* del presidente è dunque per certi versi aperto ad influenze "politiche"» (p. 644). In senso conforme G. Vermiglio, *Autorità portuale*, cit., p. 201, che tuttavia vede un collegamento inscindibile fra tecnica e politica: «Non ci sembra che si possa correttamente scindere o contrapporre l'aspetto tecnico nei confronti di quello politico, se si coglie la natura di questo organismo di nuova istituzione, che non è più quella di un ente autonomo statale che gestisce attività imprenditoriali, amministra beni, opera scelte di investimenti infrastrutturali di pubblico interesse: ed infatti si sovrappongono ed escludono differenti scelte di politica del territorio operate dai poteri locali. […] Le scelte tecniche sono pertanto strettamente interrelate alle scelte politiche e l'autonomia riconosciuta al Presidente ed al Segretario nel predisporre gli atti resta sempre subordinata alla volontà del Comitato portuale, che contempera esigenze tecniche con l'indirizzo politico di cui ciascun componente è portatore, coordinato dal Presidente in sede di riunione di Comitato e soggetto alla vigilanza del Ministero».

Il Consiglio di Stato (sez. IV, 26 settembre 2013, n. 4768) ha sancito che la nomina rientra nel novero degli "atti di alta amministrazione". Il caso in questione era rilevante, poiché il giudice amministrativo d'appello annulla la nomina di un ex parlamentare alla guida dell'Autorità portuale di Cagliari, non potendo configurarsi l'esperienza politico (e di quel politico, nella specie) come prova dei requisiti professionali imposti dalla legge. La qualifica tecnica contribuisce a ritenere che la nomina in questione non

Dopo la riforma del 2001 (e dunque dopo la costituzionalizzazione dei porti come materia concorrente), nel 2004 la procedura fu arricchita di un'ulteriore fase eventuale, in caso di mancata intesa con la regione. In questo caso il ministro avrebbe proceduto alla nomina all'interno di una terna scelta dal Presidente della giunta regionale e presentata al ministro entro trenta giorni. In assenza di questa terna, la nomina sarebbe spettata al Consiglio dei Ministri[140]. Questa possibilità venne confermata dalla già citata sentenza n. 378 del 2005, che censurava, viceversa, la versione originariamente prevista dal decreto-legge prima della conversione[141], poiché rendeva troppo cedevole la compartecipazione delle Regioni alla nomina dei presidenti delle autorità portuali, degradando l'intesa, ancorché debole, a mero parere non vincolante.

La formulazione attuale discende dal d. lgs. 169/2016 e dal successivo correttivo portato dal d. lgs. n. 232/2017. Fermi i requisiti tecnico-professionali dei candidati, la scelta del legislatore è stata quella di "statalizzare" pressoché integralmente il procedimento di nomina, che compete al Ministro dei trasporti, ferma l'intesa con i Presidenti di ciascuna Regione interessata. Se manca l'atto di intesa, si prevede il ricorso alla procedura di rimessione al Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 14 *quinquies* della legge n. 241 del 1990. Il che, a dire il vero, non è poi così diverso da quanto fu sanzionato dalla Corte costituzionale nella sentenza del 2005, data la scarsa probabilità che il Consiglio dei ministri scelga, in dissenso da un suo membro, di accettare l'opposizione delle Regioni, alle quali, comunque, non compete più alcun potere di proposta. Non solo, la circostanza che più di un AdSP operi su porti di Regioni diverse accresce in ipotesi il rischio di mancata intesa con tutte le regioni interessate e dunque il ricorso alla decisione del Consiglio dei Ministri[142].

E che dire degli enti locali (Comuni, Province e Camere di commercio)? Il loro ruolo nella fase di designazione è stato integralmente soppresso. Le Province e le Camere di commercio non sono più nemmeno

possa essere riservata a soli cittadini italiani, ma vada estesa a tutti i cittadini europei: cfr. CdS, sez. V, 10 marzo 2015, n. 1210.

[140] Art. 8, comma 1 bis, introdotto dall'articolo 6 del D.L. 28 maggio 2004, n. 136, convertito con modificazioni dalla L. 27 luglio 2004, n. 186.

[141] Formulazione che si limitava a contemplare, in assenza dell'intesa, il passaggio al Consiglio dei ministri, senza l'obbligo del Ministro di chiedere una terna al Presidente della Regione.

[142] È il caso dell'Autorità portuale di La Spezia e Massa Carrara, dell'Autorità portuale di Bari (con competenza anche sul porto di Termoli, in Molise), dell'Autorità portuale dello Stretto di Messina, dell'Autorità portuale di Ancona (con competenza sui porti di Ortona e Vasto, in Abruzzo).

rappresentate nel Comitato di gestione (art. 9)[143], dove solo le Regioni e i Comuni (o Città metropolitane) sedi delle Autorità o dei porti inclusi trovano spazio. In particolare, l'eliminazione delle Province è stata certamente determinata dalla speranza di vederle scomparire con la riforma costituzionale del 2016. Eppure, dopo il suo fallimento, il decreto correttivo avrebbe dovuto intervenire di conseguenza e ristabilire almeno la rappresentanza di questi enti, che restano nondimeno componenti essenziali della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.

L'elisione della partecipazione "politica" degli enti locali, peraltro, si è da ultimo appaiata alla riduzione delle competenze pianificatorie attuata con la riforma del 2021, di cui dà conto la sent. n. 6 del 2023.

Il piano regolatore portuale oggi prevale sugli strumenti di pianificazione urbanistica locale, in base, sì, ad un principio generale di "prevalenza dei piani settoriali", ma con la sostanziale marginalizzazione degli enti locali. Il che significa che sul territorio italiano vengono a crearsi delle enclavi di "puro potere statale" all'interno dei territori retti e ordinati dagli strumenti urbanistici locali[144], che coprono le aree portuali, ma anche quelle retro-portuali[145]. Peraltro, nella pianificazione delle fasce territoriali «di interazione porto-città», i Comuni devono assumere il parere dell'AdSP. Queste fasce, tuttavia, sono identificate dalla stessa AdSP tramite il DPSS (art. 5 legge n. 84 del 1994).

[143] Nell'originaria versione sia il presidente della Provincia che il presidente della Camera di commercio sedevano nell'organo gestorio.

[144] Da notare che nella giurisprudenza costituzionale spagnola si è cercato di evitare proprio questo effetto: cfr. STC 77/1984, *Fundamentos Jurídicos* n. 2: «*La atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio como ya ha declarado este Tribunal [...]. Esa concurrencia es posible cuando recayendo sobre el mismo espacio físico las competencias concurrentes tienen distinto objeto jurídico. Así en el presente caso, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo (sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos) tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general, en este caso el de Bilbao, el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística. Pero esta concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni lo perturbe*».

[145] Spunti si rinvengono anche nella sent. n. 256 del 2012, relativa all'esercizio di funzioni regionali da parte delle Marche sull'interporto di Jesi, che avrebbero inciso su competenza dell'Autorità portuale di Ancona nell'area di retroporto.

Tutti questi atti provengono dall'impulso del presidente (art. 8) e, se è vero che gli organi dell'Autorità sono integrati da rappresentanti locali, alla fine prevale la volontà promanante dallo Stato, poiché i documenti di programmazione devono essere «redatti in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del DPSS nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture» (art. 5, comma 2, legge n. 84).

Ora, ribadendo che non si sta qui sostenendo che la gestione statale dei porti rappresenti "un male" di per sé, non si può non notare l'incoerenza sistematica dell'evoluzione legislativa. Il riconoscimento costituzionale della competenza concorrente in materia di porti è stato l'*incipit* della riduzione della capacità delle Regioni di incidere sul sistema portuale, aggravando, nel groviglio di strumenti che realizzano la "leale collaborazione"[146], la dilatazione dei tempi decisionali e l'incertezza sul risultato finale, ma pure giustificando i poteri di superamento del dissenso riconosciuti dalla normativa primaria al Governo.

4. *Espansione geografica ed espansione giuridica della materia portuale*

Accanto alla contrazione del ruolo regionale e locale, si nota un'espansione *geografica* e *giuridica* della materia "porti civili", che per giunta contribuisce a consolidare il ruolo statale, intaccando ulteriormente il riparto di competenze.

L'espansione geografica si nota a partire dalla legge portuale, come da ultimo riformata nel 2021. I *porti* regolati da essa e gestiti dalle AdSP non sono più costituiti solo da darsene, banchine e approdi: coprono aree sempre più vaste, innervate da infrastrutture sempre più complesse. Alle aree portuali in senso stretto si sono aggiunte le aree *retro-portuali*, caratterizzate da una strettissima vicinanza e da una connessione funzionale alle attività del porto a servizio del sistema industriale e logistico[147]. Non solo, la legge oggi prevede la già mentovate aree di relazione fra porto e città, che ampliano ulteriormente le interazioni territoriali fra il tessuto portuale e quello urbanistico-cittadino. Ma vi è ancora di più, perché da qualche anno a questa parte hanno iniziato ad identificarsi pure le zone che sono *economicamente connesse* agli scali portuali, a prescindere da un'effettiva *vicini-*

[146] Cfr. Corte cost., sent. n. 6 del 2023.

[147] In argomento si v. il volume di A. Berlinguer (a cura di), *Porti, retro-porti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, 2018.

tas geografica. Si parla qui delle *zone economiche speciali* (ZES) e delle *zone logistiche semplificate* (ZLS), istituti che danno una veste nuova all'idea antica e tradizionale del "porto franco"[148], prevedendo agevolazioni fiscali ed amministrative su territori specificamente individuati, che si trovino in un rapporto di dipendenza economica con uno scalo portuale. Quanto alle ZES, oggi ne è stata creata una unica, che copre l'intero Meridione italiano[149]. Sono invece sei le ZLS create nell'Italia centro-settentrionale, che interessano pure Regioni o aree non costiere[150].

La Corte costituzionale ha ammesso che la disciplina della *governance* delle ZES (e quindi delle ZLS) sia attratta nella materia "porti e aeroporti civili"[151], poiché il presupposto di creazione delle stesse è l'esistenza di un porto nel territorio interessato[152].

Ancora, l'espansione della portualità ha ormai assunto una dimen-

[148] Sul concetto storico di porto franco o *free port* v. G. Delogu, *What is a free port? The shaping of the concept in dictionaries, edicts, and governance*, in G. Delogu, K. Stapelbroek, A. Trampus (a cura di), *Free Trade and Free Ports in the Mediterranean*, Routledge, New York, 2024, p. 41 ss.

[149] Il decreto-legge n. 124/2023 ha istituito, a partire dal 1° gennaio 2024, la Zona economica speciale per il Mezzogiorno - "ZES unica" che comprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, sostituendo le precedenti otto Zone economiche speciali. La ZES è definita come «una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa» (art. 9).

[150] Ecco l'elenco, disponibile sul sito istituzionale del Dipartimento della coesione territoriale: ZLS Regione Veneto – porto di Venezia – Rodigino; ZLS Porto e Retroporto di Genova; ZLS Regione Lombardia; ZLS Regione Emilia Romagna; ZLS Regione Toscana; ZLS Regione Friuli-Venezia Giulia. È particolarmente curioso il caso della Lombardia, dove la ZLS si è costituita con DPCM del 27 febbraio 2025 attorno ai porti fluviali di Mantova e Cremona. Anche le altre ZLS si estendono su zone interne non comunicanti con il mare.

[151] Cfr. sent. n. 208 del 2020. Anche se le pronunce sono di inammissibilità, pure nelle sent. n. 187 del 2021 e n. 175 del 2024 non sembra escludersi questa inclusione.

[152] Cfr. la legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi 61 ss., che ha istituito le ZLS al fine di «favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali delle regioni più sviluppate, e in transizione non ricomprese nella Zona economica speciale per il Mezzogiorno - ZES unica». Il decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, che creò le ZES nel Sud Italia, le definiva (art. 4, comma 2): «Per ZES si intende una zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)».

sione allargata a tutte le infrastrutture che ineriscono l'intermodalità, in ossequio agli orientamenti europei sulla politica dei trasporti[153]. Ne abbiamo traccia anche all'art. 11 *ter,* comma tre, della l. n. 84, laddove si stabilisce l'approvazione di un Accordo nazionale in materia di logistica di area vasta da parte della Conferenza Stato-Regioni, propiziato dalla Conferenza di coordinamento dei Presidenti di AdSP[154].

L'ampliamento geografico si accompagna all'espansione giuridica: la materia "porti civili" si arricchisce di nuovi risvolti, soprattutto se abbinata alle grandi reti di trasporto e di navigazione. Prova aggiuntiva viene dalla *Legge-quadro sugli interporti*, attualmente in discussione alla Camera per una terza lettura[155], che seguendo gli orientamenti europei nella materia dà una nuova configurazione legale ed istituzionale agli interporti (costituiti in prima battuta dalla legge n. 240 del 1990), enunciando in apertura di stabilire principi fondamentali nelle materie "porti e aeroporti civili" e "grandi reti di navigazione e di trasporto"[156].

Possiamo dire, in sostanza, che la materia oggi si presta ad una rilettura assai più ampia, che copre in generale la politica infrastrutturale e dei trasporti concernente l'intermodalità. Da questo punto visuale, la necessità di integrare le scelte nazionali con il quadro normativo europeo segna un ulteriore allontanamento delle regioni, posto che la materia di competenza esclusiva "*rapporti dello Stato con l'Unione europea*" rappresenta un nuovo polo di attrazione ascensionale che necessariamente interferisce con l'ambito portuale.

[153] L'atto di riferimento è il Regolamento (UE) 2024/1679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti.

[154] Per l'esattezza: «un Accordo quadro nazionale volto a integrare l'esercizio delle rispettive competenze e sostenere attività di interesse comune in materia di sviluppo logistico di area vasta a supporto del sistema delle Autorità di sistema portuale, in ambiti territoriali omogenei, anche interregionali, per il coordinamento delle politiche di sviluppo della portualità in connessione con le altre reti di trasporto su ferro, su gomma, su idrovie interne e aeree, anche ai fini delle loro integrazioni ai Corridoi europei e alle rotte del commercio internazionale». Accordo che, *ça va sans dire*, non risulta essere stato mai adottato.

[155] Si tratta del progetto A.C. XIX n. 703 e A.S. XIX n. 1055. Il 31 luglio 2025 la Commissione trasporti della Camera ha terminato l'esame in commissione, in seconda lettura.

[156] Art. 1, comma 1 (nel testo da ultimo approvato): «La presente legge stabilisce, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito delle materie concernenti i porti e gli aeroporti civili nonché le grandi reti di trasporto e di navigazione, i princìpi fondamentali concernenti gli interporti e la loro rete».

5. *La competenza regionale effettiva*

Scorto tutto questo panorama, occorre domandarsi cosa resti in concreto alle Regioni nella materia portuale. Qui dobbiamo distinguere fra la competenza effettiva, "piena", degli enti regionali e la compartecipazione degli stessi a scelte politiche nazionali in materia portuale.

5.1. *L'amministrazione dei porti turistici*

Il primo ambito è particolarmente illuminato da una serie di sentenze rese dalla Corte a seguito di conflitti di attribuzione sollevati dalle regioni contro lo Stato (*rectius*, il Ministero dei Trasporti) che, anche dopo la riforma del Titolo V, aveva "avocato" a sé il potere concessorio demaniale nell'ambito dei porti turistici se inseriti nelle aree di preminente interesse nazionale di cui al DPCM 21 dicembre 1995. Il Ministero procedeva in questo modo in forza dell'art. 105, comma 2, lett. L del d. lgs. 112/1998, che pure aveva previsto il trasferimento delle funzioni amministrative sui porti di rilevanza regionale e interregionale, a partire dal gennaio 2002, con l'eccezione delle predette aree individuate dal DPCM.

Il primo conflitto (sent. n. 89 del 2006) al riguardo è sollevato dalla Regione Toscana e concerne il porto di Viareggio. Il Ministero, facendosi forte di un parere consultivo del Consiglio di Stato[157], aveva comunicato alla Regione che avrebbe fissato i canoni le concessioni demaniali delle aree di preminente interesse nazionale nel porto turistico di Viareggio. In realtà, il parere andava in senso diametralmente opposto a quanto rivendicato dal Ministero nei confronti della regione Toscana. In effetti in esso si legge che appare chiaro come «*il legislatore del 2001 […] abbia inteso tracciare una linea di confine netto tra competenze statali e regionali, ritenendo ormai maturata la concreta attuabilità del conferimento di funzioni per ciò che attiene ai porti di rilevanza regionale e interregionale, a prescindere da ogni classificazione*». Il trasferimento di funzioni poteva dunque operare automaticamente, senza bisogno di un'altra (vana) attesa di riclassificazione dei porti. Il punto su cui il Ministero tentava di fare leva era il riconoscimento, nel parere, che la rilevanza economica, anche di porti turistici o di pesca, avrebbe potuto legittimare un ruolo nazionale e quindi la gestione statale. Ma anche in questo caso, la sezione consultiva sottolineava come «*le determinazioni dell'Amministrazione statale potranno essere adottate secondo il metodo della "leale collaborazione" con*

[157] CdS, sez. II, 15 maggio 2002, n. 767.

le Regioni; ove tale metodo non fosse in fatto praticabile le determinazioni saranno adottabili senza intesa, salva la eventuale censurabilità, nelle competenti sedi contenziose, delle determinazioni assunte».

La Corte costituzionale ha dunque buon gioco a seguire, quasi pedissequamente, il ragionamento del Consiglio di Stato, e a negare (citando il proprio precedente n. 322 del 2000) che «*il riferimento al suddetto d.P.C.m. nelle norme statali, citate negli atti impugnati, possa cristallizzare nel tempo l'appartenenza di aree portuali di interesse regionale o interregionale al novero di quelle escluse dal conferimento di funzioni alle Regioni in vista del loro "preminente interesse nazionale"*». A ciò aggiunge che «*il nuovo sistema delle competenze, recato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), impedisce che possa attribuirsi attuale valenza all'inserimento del suddetto porto nel d.P.C.m. del 1995, ai fini del riparto delle funzioni amministrative in materia*».

Concludendo, però, la Corte sottolinea come resti nella facoltà dello Stato riattrarre a sé il porto di Viareggio ed altri porti nella stessa situazione, ove si riconoscesse «*per la loro dimensione ed importanza, quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali*».

Coeva al caso del porto di Viareggio e del tutto assimilabile nelle circostanze di fatto, è la sentenza n. 90 del 2006 sui porti turistici della Campania, che rispetto all'impianto argomentativo sopra riportato si limita a soggiungere che il Titolo V si oppone alla rivendicazione dello Stato sui porti turistici, anche perché «*la materia "turismo" è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione*».

Nel 2007 è la volta del porto di Cattolica in Emilia-Romagna. La sent. n. 255 del 2007 è sostanzialmente riproduttiva di quelle precedenti, sebbene lo Stato tentasse di accreditare la tesi che non fosse "provata la rilevanza economica esclusivamente regionale" del porto. La Corte rigetta però l'argomento, sulla base di un Protocollo di intesa fra la Regione e il Ministero del 2004, in cui chiaramente si affermava che il porto di Cattolica rientrava in quelli non specificamente individuati, poiché «*rebus sic stantibus, di rilevanza economica regionale o interregionale ai fini del riparto di competenze sia in materia di gestione del demanio marittimo che delle opere pubbliche nei porti*». Anche qui, avviene una chiosa interessante non solo in relazione alla rievocata possibilità di attrazione dello Stato, giustificata da una so-

pravvenuta rilevanza economica nazionale, ma pure rispetto alla circostanza che la gestione regionale non determina affatto che «*possa essere inibito od ostacolato in alcun modo lo svolgimento in tale porto delle competenze (relative, ad esempio, alla sicurezza della navigazione, alla protezione dei confini nazionali, all'adozione di misure per contrastare l'immigrazione clandestina, e così via) che l'attuale riparto attribuisce in via esclusiva allo Stato*».

Sempre nel 2007 la sentenza n. 344 ribadisce il tutto, con riguardo a tutti i porti turistici della Toscana, diversi da quelli di Viareggio, di cui il Ministero aveva tentato di appropriarsi, interpretando in senso geograficamente restrittivo (cioè in riferimento al solo porto di Viareggio) la sent. n. 89 del 2006.

Il filone giurisprudenziale è chiuso dalla sent. n. 412 del 2008, relativa al porto di Termoli in Molise. La sentenza non aggiunge molto di più a quanto già deciso dalle precedenti, ma il caso è particolarmente interessante *a posteriori*, poiché il porto di Termoli è stato inserito in una AdSP da un decreto-legge del 2022[158], senza seguire il procedimento previsto dalla legge n. 84 del 1994, che è stato riconosciuto dalla Corte come il procedimento adatto a soddisfare l'esigenza di leale collaborazione (sent. n. 208 del 2020)[159].

Come si nota, se questi conflitti non possono qualificarsi come azioni di rivendica[160], l'interesse sotteso non è molto distante dalla volontà di esercitare prerogative proprietarie sul "bene porto" in questione. In effetti, la pretesa ministeriale prima e la contestazione regionale poi sono mosse dal desiderio di poter gestire la funzione che nei porti turistici assume rilevanza maggiore e attitudine redditizia: lo sfruttamento delle aree del demanio marittimo, tramite concessioni, per le esigenze della nautica da diporto.

Tutte queste sentenze – che non a caso risolvono conflitti di attribuzione e non questioni di legittimità – confermano che l'interesse concreto delle amministrazioni territoriali, più che l'atto astratto di normazione, risiede nel concreto provvedere sulla proprietà pubblica di cui dispongono e che possono mettere a reddito.

5.2. *La creazione di autorità portuali regionali*

A partire dal correttivo del 2017, l'art 5, comma 3 bis, della legge n, 84 del 1994 fa espressa menzione all'esistenza di *Autorità di sistema*

[158] Art. 9, comma 10, del Decreto-legge16 giugno 2022, n. 68, convertito dalla legge 5 agosto 2022, n. 108.

[159] Sul punto v. *infra*, par. 5.

[160] Cfr. Corte cost., sent. n. 309 del 1993.

portuale regionali, che ove costituite si sostituiscono alla Regione nell'approvazione del piano regolatore per i porti non inclusi nelle AdSP.

Questa norma, espressiva di un principio generale della materia che si applica nei porti di esclusiva competenza regionale[161], ammette che le Regioni possano costituire appositi enti autonomi per gestire i loro porti.

In realtà, si trattava (e si tratta a tutt'oggi) di una norma *ad hoc* che include l'unico caso di Autorità portuale regionale venuta ad esistenza, ovvero quella creata dalla regione Toscana con legge regionale 28 maggio 2012, n. 23. L'Autorità è costituita come «*ente dipendente della Regione, con personalità giuridica di diritto pubblico*» (art. 2) ed è chiamata ad esercitare le funzioni che spettano alla regione in base alla normativa nazionale.

Essendo stata creata prima della riforma del 2016, la struttura amministrativa dell'Autorità segue l'impostazione originaria della legge n. 84, con un comitato portuale costituito in ciascun porto, presieduto dal presidente della Regione e composto dall'assessore regionale competente, dal presidente della Provincia, dal sindaco del Comune interessato e dal presidente della Camera di commercio, salve eventuali sostituzioni[162]. Nel preambolo della legge, si sottolinea che «*[d]ato il forte interesse delle comunità locali allo sviluppo delle aree portuali gli enti locali partecipano alla vita dell'organo di indirizzo dell'ente denominato comitato portuale*» (punto 5), ciò anche «*al fine di rendere possibile il coordinamento delle esigenze regionali con quelle locali, garantendo altresì impulso e speditezza delle procedure*» (punto 6). A fianco del comitato è pure istituita una commissione consultiva di rappresentanza delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali che operano nei porti[163].

L'Autorità portuale regionale è giunta anche all'attenzione della Cor-

[161] Tutte le norme procedimentali della legge n. 84 del 1994 sembrano assumere valore di principio fondamentale della materia, come si ricava dalla sent. n. 314 del 2010. In quest'ultimo caso si verteva sulla legge della regione Toscana che aveva eliminato il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici per i progetti di opere portuali (previsto tuttora dall'art. 5). La Corte costituzionale ristabilisce tale parere, «*con riguardo ai progetti definitivi di opere portuali di competenza regionale che siano finanziati per almeno il cinquanta per cento dallo Stato e che siano di importo superiore a venticinque milioni di euro*», poiché esso «*costituisce principio fondamentale della materia "porti e aeroporti civili"*».

[162] Art. 5 l.r. n. 23/2012.

[163] Art. 12 l.r. n. 23/2012. Tale previsione segue la legge n. 84 che prevede sin dall'origine commissioni consultive di lavoratori e imprenditori in ogni porto (art. 15). A queste si è poi aggiunto l'*organismo di partenariato della risorsa mare*, introdotto nel 2016 nelle AdSP (art. 11 *bis* legge n. 84).

te costituzionale, nella sent. n. 1 del 2018, che aveva ad oggetto i limiti di assunzione del personale nelle amministrazioni pubbliche. Per quel che qui ci interessa, la Corte sottolineò che l'Autorità era costituita nell'ambito della competenza concorrente e che era innegabile la sua qualifica di pubblica amministrazione ai fini dei limiti di finanza pubblica.

6. *I residui della compartecipazione regionale alla politica portuale nazionale*

Come affermava il relatore Cerulli Irelli, la riforma del Titolo V intendeva confermare le Regioni nella gestione dei porti minori e associarle anche alla definizione della politica portuale nazionale. L'idea di fondo era senz'altro pregevole e si inseriva in un'ottica di *federalismo cooperativo* che, purtroppo, non ha però attecchito nell'ordinamento italiano[164].

La Corte costituzionale ha tentato, soprattutto nella fase immediatamente successiva alla riforma, di preservare sia il primo aspetto (come si è visto nella giurisprudenza sui porti turistici) che, in parte, il secondo. Lo strumento dell'intesa è stato a questo scopo declinato in senso individuale (quando riguardante una sola Regione) o collettivo (chiamando in causa la Conferenza), ma si può affermare senza timidezze che nella materia *de qua* non si è imposta una forte necessità di cooperazione fra i livelli di governo, nemmeno del tutto sentita dalle stesse Regioni che sembrano aver prestato una sorta di acquiescenza all'oblio delle procedure di leale collaborazione definite dalla legge n. 84 del 1994. Ora si passeranno in rassegna gli ambiti di compartecipazione regionale "minima e garantita", sia individuale che collettiva, talvolta già incontrati nello sviluppare i ragionamenti precedenti.

6.1. *La nomina dei presidenti e la partecipazione al Comitato di gestione delle AdSP*

Il primo elemento, già evidenziato, riguarda la nomina dei Presidenti e la partecipazione di un rappresentante nel Comitato di gestione delle AdSP. Pur trattandosi di una scelta locale, essa comunque integra la partecipazione ad un'attività statale e ad una politica nazionale, poiché i singoli Presidenti dovrebbero comporre un organo di armonizzazione e

[164] Si v. le riflessioni contenute in S. Bartole, P. Giangaspero, *Diritto regionale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2022.

coordinamento delle politiche nazionali (la *Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale*, di cui all'art. 11 *ter*).

Il ruolo delle Regioni, va detto, è ormai ridotto ai minimi termini su questo versante. L'intesa è qualificata come "forte" dalla sent. n. 378 del 2005, ma è pur sempre superabile tramite la rimessione al Consiglio dei ministri in caso di mancato accordo[165]. Non solo, la perdita del potere di proposta degli enti locali non è stata minimamente compensata dall'accrescimento della responsabilità regionale. L'unico "contrafforte procedurale" (anche se, ossimoricamente, piuttosto debole), al potere governativo di nomina, oggi esplicitato nella legge n. 84, è il necessario parere delle Commissioni parlamentari permanenti ai sensi della legge 24 gennaio 1978, n. 14[166]. Tale esplicitazione è stata inserita dalla riforma del 2016, sebbene le Commissioni parlamentari già rilasciassero i pareri sulle nomine, essendo pacifica l'applicazione delle norme in questione alle Autorità portuali[167].

Vi è un altro elemento da sottolineare nella successione degli atti normativi: l'intesa oggi richiesta dall'art. 8 della legge portuale è quella con il *Presidente della Regione*. Dunque, gli organi collegiali dell'ente (la Giunta, il Consiglio) sono del tutto esclusi dalla designazione del Presidente dell'AdSP. Il che, se si giustifica in base alla forma di governo "neo-parlamentare", ma forse "ultrapresidenziale", delle Regioni, sembra eliminare alla radice possibilità diverse, eventualmente rimesse alla scelta statutaria[168], proprio perché la norma è espressiva di un principio della materia di chiara competenza statale. La formulazione originaria ("*previa*

[165] Non si tratta di un'ipotesi astratta: nel 2019 Sicilia e Calabria rifiutarono l'intesa sul nome del Presidente dell'AdSP dello Stretto di Messina, Mario Paolo Mega, facendo opposizione al Consiglio dei Ministri. Tale opposizione fu respinta il 6 agosto 2019 e si procedette alla nomina. Il tutto si svolse nel torno di tre mesi circa, fra il 7 maggio 2019 e il 6 agosto 2019.

[166] Sul controllo parlamentare delle nomine negli enti pubblici si v. il volume AA.VV., *L'altro potere in economia. La questione delle nomine negli Enti Pubblici*, De Donato, Bari, 1978 ed in particolare i contributi di F. GALGANO, *La legislazione e i problemi nell'esperienza italiana*, p. 25 ss.; S. RODOTÀ, *Modelli e discipline: alcune esperienze straniere*, p. 45 ss.; A. BALDASSARRE, *Il controllo sulle nomine negli Enti pubblici tra le misure di indirizzo-controllo del Parlamento*, p. 71 ss. Per una recente vicenda che ha interessato proprio il controllo parlamentare sulle nomine dei Presidenti di AdSP sia consentito rinviare a A. LAURO, *In alto mare: il commissariamento delle Autorità di sistema portuale fra conflitti politico-istituzionali ed attese di riforma*, in *Rivista CERIDAP*, n. 4/2025.

[167] Come testimoniato dai dibattiti durante la procedura di revisione costituzionale del Titolo V, riportati nella sez. I del capitolo.

[168] Si v. la ricerca di N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, che dà conto di possibili e di-

intesa con la Regione interessata") lasciava quanto meno la possibilità di organizzare internamente il rilascio dell'intesa. È chiaro che non si può escludere che un Presidente regionale acquisisca un parere della Giunta o un atto di indirizzo politico da parte dell'assemblea prima di rilasciare l'intesa. Tuttavia, appare assai improbabile che ciò accada e questa omissione appare del tutto legittima, nel momento in cui la prerogativa è conferita all'organo monocratico.

Viceversa, nella composizione del Comitato di gestione si è assistito ad un andamento inverso. Nella versione originaria dell'art. 9, vi partecipava il Presidente o un suo delegato. Oggi si fa semplicemente riferimento a un "rappresentante della Regione", mentre per i rappresentanti comunali essi restano designati dal sindaco.

Si tratta, probabilmente, di una carenza di coordinamento normativo e testuale, poiché appare difficile che lo stesso legislatore volesse, da un lato, rimettere l'intesa al solo Presidente, ma aprendosi ad una rappresentanza che non fosse dell'esecutivo o della burocrazia regionali.

Giova comunque ricordare che negli assetti delle organizzazioni portuali *ante* 1994, come si è visto, in più di un caso la rappresentanza era integrata da componenti eletti dai Consigli regionali, il che poteva consentire anche una maggiore diversificazione degli orientamenti politici e quindi degli interessi difesi in sede portuale.

Come che sia, le procedure di designazione del rappresentante sono rimesse all'autonomia statutaria e organizzativa della regione. Ad esempio, il Veneto attribuisce tale designazione al Consiglio regionale, in forza della l.r. 22 luglio 1997, n. 27[169] e lo stesso fa la Toscana[170]. Non così nel caso della Liguria[171] e dell'Emilia-Romagna[172],

versi equilibri nei rapporti fra Consiglio regionale e Giunta circa l'indirizzo politico ed amministrativo.

[169] Nel BUR Veneto n. 26 del 21 febbraio 2025, il Presidente Zaia ha emanato un avviso pubblico per ricevere candidature volte alla designazione in questione.

[170] Legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5. L'art. 2, comma 1, lettera b), il quale attribuisce alla competenza del Consiglio regionale *le nomine e le designazioni attinenti a funzioni in cui la rappresentanza politica e istituzionale sia esclusiva o, comunque, prevalente*. È questo articolo che viene in rilievo per il Comitato di gestione delle AdSP, come si evince dalle proposte di deliberazione del Consiglio regionale toscano.

[171] Cfr. art. 1, legge regionale 14 dicembre 1993, n. 55, che prevede solo un parere obbligatorio, ma non vincolante della commissione consiliare competente, la quale ha però il potere (art. 2) di fissare criteri di selezione.

[172] L.r. 27 maggio 1994, n. 24. In questo caso opera l'attribuzione residuale della Giunta ex art. 1, comma 2. Se si considera che al comma 1 le nomine fatte dal Consiglio regionale posso avvenire solo quando «*gli eletti non debbano esercitare alcuna attività di*

dove la designazione è fatta dalla Giunta, o in Campania, dove spetta al Presidente[173].

6.2. *Piani e strategie nazionali. La dimenticanza regionale sul Piano del Mare*

In un paio di occasioni, la Corte costituzionale ha tutelato il ruolo collettivo delle Regioni nella definizione delle politiche portuali nazionali.

Il primo caso è rappresentato dalla sentenza n. 79 del 2011, che attirò l'attenzione della dottrina per il fatto che lo Stato, dopo aver "chiamato in sussidiarietà" la competenza a finanziare specifici interventi infrastrutturali, aveva revocato, in epoca di crisi, i suoi finanziamenti, lasciando alle Regioni l'onere di sussidiare le opere[174]. Per quel che qui rileva, la parte d'interesse è la pronuncia di illegittimità che la Corte emette, sollecitata dalla Regione Emilia-Romagna, sulle norme concernenti il *Fondo per le infrastrutture portuali*, creato dall'art. 4, comma 6, del d.l. 25 marzo 2010 n. 40, la cui gestione da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) sarebbe avvenuta sulla base di deliberazioni interministeriali, senza alcun confronto con le Regioni. La Corte introdusse un meccanismo di intesa operante su due livelli: impose, in prima battuta, l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni per i programmi nazionali di riparto e, in seconda battuta, l'intesa con le singole Regioni interessate, per finanziamenti specifici riguardanti singoli porti.

La seconda occasione è data dalla sent. n. 261 del 2015, relativa al *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*, introdotto dall'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133. La Corte sottolinea che la Regione Campania, allora ricorrente, non conte-

promozione, di iniziativa e di amministrazione, ma debbano adempiere a meri compiti di rappresentanza istituzionale che non impegni l'attuazione dell'indirizzo politico - amministrativo della Regione», se ne deduce che l'attività compiuta dal rappresentante regionale ha stretta attinenza all'indirizzo di governo dell'ente designante.

[173] Art. 3, comma 5, l.r. 7 agosto 1996, n. 17. Il caso dell'AdSP non è contemplato espressamente e dunque ricade nella categoria residuale che attribuisce la nomina al Presidente.

[174] Si v. i commenti di C. Bertolino, *Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad opera della Corte costituzionale?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, p. 161 ss.; D. Chinni, A. Danesi, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto-legge*, in *Federalismi*, n. 15/2011, p. 1 ss.; F. Guella, *La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, p. 167 ss.

stava l'esercizio statale della pianificazione strategica, ma solo l'assenza di qualsivoglia coinvolgimento regionale nell'elaborazione di un piano che impingeva nelle materie concorrenti. È interessante notare che il giudice delle leggi prende in considerazioni le forme di partecipazione delle Regioni previste dalla legge n. 84 del 1994, ma reputa «*che non possono essere considerate in alcun modo equivalenti al coinvolgimento, nella forma dell'intesa, nella predisposizione del piano strategico nazionale*», data anche la maggiore ampiezza dello stesso piano. Viene così introdotta l'approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni.

Ora, non si può qui omettere di constatare come detto Piano sia oggi integrato, se non superato per quel che riguarda i porti e i trasporti marittimi, dal *Piano nazionale del mare*, previsto dall'art 12 del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173 ed elaborato dall'apposito Comitato interministeriale sulle politiche del mare (CIPOM)[175]. Ebbene, la legge istitutiva del Piano non ha previsto alcuna forma di coordinamento con le Regioni, le quali al massimo possono partecipare su invito alle sedute del CIPOM. È curioso, ma anche significativo, che nessuna Regione abbia impugnato o contestato la norma, posto che il Piano, oltre a riguardare i porti e le grandi vie di navigazione, tocca chiaramente altre competenze concorrenti (come la produzione di energia), ma anche ambiti di competenza residuale esclusiva delle Regioni, come il turismo e la pesca.

Si potrebbe commentare semplicemente con il brocardo: *qui tacet consentire videtur*.

6.3. *La classificazione dei porti e l'inserimento nelle AdSP: la procedura insabbiata*

Una forma di partecipazione – richiamata anche dalla sent. n. 261 del 2015 – riguarda la classificazione dei porti e la delimitazione della giurisdizione delle AdSP, in base alle procedure disciplinate dagli art. 4 e 6 della legge n. 84 del 1994.

Sull'art. 4 è presto detto che il decreto ministeriale che avrebbe dovuto identificare gli elementi di classificazione dei porti, acquisendo il parere delle Regioni e delle commissioni parlamentari competenti, non è mai stato adottato.

Rispetto all'art. 6 si constata, invece, una chiara denaturazione ed un aggiramento delle forme ivi previste. La legge n. 84, dopo la riforma del 2016, prevede un Allegato A, che indica le diverse AdSP e i porti che ne

[175] Vedasi sez. successiva.

fanno parte. L'art. 6, comma 2 *bis*, autorizza la modifica di questo Allegato, con l'inserimento di altri porti o il trasferimento di un porto ad altra Regione, tramite la procedura del *regolamento di delegificazione* (art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, espressamente richiamato).

La procedura è scandita in maniera molto precisa: anzitutto, occorre la richiesta motivata del Presidente della Regione interessata, che domanda l'inserzione di un porto di rilevanza economica regionale nell'ambito dell'AdSP o il trasferimento di un medesimo porto ad altra Autorità. In quest'ultimo caso, è necessaria l'intesa con le Regioni nel cui territorio hanno sede le Autorità di sistema portuale di destinazione e di provenienza. A ciò si aggiunge la procedura normale per i regolamenti governativi ex art. 17 legge n. 400 del 1988: il parere del Consiglio di Stato, la deliberazione del Consiglio dei ministri, l'emanazione da parte del Capo dello Stato.

Una simile procedura è prevista, al comma 15, previo parere della Conferenza unificata, per modificare i limiti territoriali di ciascuna AdSP[176].

Risulta che queste procedure combinate siano state attuate in un solo caso, con il DPR 29 marzo 2018, n. 57, che ha sancito il trasferimento del Porto di Monfalcone, porto di rilevanza economica nazionale, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia all'AdSP di Trieste. È da notare che in questo frangente un senatore della Repubblica indirizzò osservazioni al Consiglio di Stato, ritenendo che l'atto fosse incostituzionale, poiché il regolamento di delegificazione sarebbe entrato in contrasto con le norme di attuazione dello Statuto speciale. Il consesso di Palazzo Spada escluse che ciò fosse avvenuto, poiché, se è vero che il porto di Monfalcone era entrato nella gestione regionale in forza delle Norme di attuazione del 2004 (art. 11, d. lgs. 1° aprile 2004, n. 111), la sua concreta cessione era demandata ad una fonte secondaria, nella forma del DPCM. Dunque, «*con* contrarius actus *avente medesimo rango di fonte secondaria, [era]*

[176] La limitazione della circoscrizione territoriale era demandata, nell'impianto originale della legge, ad un decreto del ministro dei Trasporti. Questa procedura era già stata utilizzata nel tempo per ampliare i confini delle Autorità portuali, anche includendovi più parti. Dopo la riforma del Titolo V ciò avviene con l'intesa della regione interessata. Un caso emblematico è l'Autorità portuale di Gioia Tauro, che viene estesa ai porti di Crotone e Corigliano Marittimo, con decreto ministeriale del 29 dicembre 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* n. 18 del 23 gennaio 2007, che dà conto del parere favorevole della giunta regionale. Con decreto 5 marzo 2008 la stessa circoscrizione è estesa al porto di Palmi. Questo consente di precisare che, anche prima della riforma del 2016, non sempre le Autorità portuali erano monoscalo.

possibile variare il contenuto delle funzioni trasferite, purché previa intesa con la Regione»[177].

Nella vicenda del porto giuliano, in realtà, le procedure si sono sovrapposte, poiché sono stati acquisiti anche i pareri della Conferenza Unificata (necessari per la modifica delle circoscrizioni territoriali), sia quelli delle commissioni parlamentari permanenti (che invero la legge richiede solo per il decreto ministeriale che dovrebbe definire le caratteristiche classificatorie dei porti, oltreché per la nomina del presidente), come emerge dal preambolo del decreto. Il parere del Consiglio di Stato sottolinea che è pure giunto il beneplacito del comune di Monfalcone.

Invero, ad una lettura razionale della norma di legge improntata al buon andamento (art. 97 Cost.) e ad evitare inutili duplicazioni di pareri, la procedura di cui all'art. 6, comma 2 *bis* appare sufficiente allorché vi sia un intero scalo da immettere nella circoscrizione dell'AdSP. Viceversa, quella del comma 15 dovrebbe inerire modifiche territoriali di tipo diverso, che riguardino aree portuali magari da dismettere, poiché non più funzionali alle attività marittime, o viceversa da includere nelle circoscrizioni. Certo è che se nella prima vi è tanto la proposta della Regione quanto le eventuali intese delle altre Regioni coinvolte, il parere della Conferenza unificata è alquanto superfluo.

Si è dunque creata una certa superfetazione procedurale che, seppur molto rispettosa delle posizioni di tutti gli attori istituzionali, forse ha influito sugli sviluppi successivi, che non possono essere salutati con favore.

In effetti, si contano almeno cinque interventi del legislatore statale sull'Allegato A, per introdurre porti di rilevanza regionale all'interno delle AdSP, aggirando le procedure previste dalla legge n. 84.

Così, nel 2021, con decreto-legge, sono inseriti i porti di Arbatax nell'AdSP del mare di Sardegna, il Porto Rifugio di Gela, il porto Isola di Gela e il porto di Licata nell'AdSP con sede a Palermo, il porto di Saline nell'AdSP dello Stretto di Messina[178].

Nel 2022, sempre con decreto-legge[179], l'Autorità di Palermo si è vista aggregare il porto di Sciacca, mentre quella di Catania il porto di Pozzallo. L'Autorità di Bari ha ricevuto il porto di Termoli – già oggetto di conflitto di attribuzione fra il Molise e lo Stato – mentre quella di Ancona si è estesa al porto di Vasto.

[177] CdS, sez. consultiva, 25 gennaio 2018 n. 282.

[178] Art. 4, d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito dalla legge 9 novembre 2021, n. 156.

[179] Art. 9, d.l. 16 giugno 2022, n. 68, convertito dalla legge 5 agosto 2022, n. 108.

Nel 2024, l'Autorità con sede a Catania viene estesa ad una porzione portuale di Siracusa (rada di Santa Panagia e rada del Porto Grande). Si tratta, peraltro, dell'unico caso in cui il decreto-legge si premura di dare una "motivazione" sull'ampliamento dell'AdSP, in un contesto di minima coerenza con l'impianto complessivo dell'atto d'urgenza[180], a differenza dei precedenti, tutti decreti essenzialmente *omnibus*, che hanno latamente a che fare con le infrastrutture.

L'ultimo *addendum* viene fatto con il comma 456 dell'articolo unico della legge di bilancio per il 2025[181], che inserisce nell'AdSP con sede a Civitavecchia il Porto canale di Rio Martino.

A parte constatare, come è ormai amara consuetudine in qualunque ambito, il disordine legislativo italiano e l'accantonamento di procedure lineari ed ordinate, grazie al deregolato abuso del decreto-legge e delle leggi di bilancio *monstre*, occorre seriamente riflettere sulla cattiva prova che danno di sé le Regioni e la scarsa ponderazione dei reali interessi nazionali da parte dello Stato.

È indubbio che tutte queste inserzioni avvengono con il consenso delle Regioni interessate che, non a caso, non impugnano mai la legge statale innanzi alla Corte[182]. Il caso del porto di Termoli (a parte la vicenda contenziosa precedente) è illuminante: appare chiaro che la Regione Molise vuole "entrare" nell'AdSP così da poter influire maggiormente sulla ZES allora costituita (Molise-Puglia, poi riunita nell'unica ZES del Meridione)[183], salvo poi mostrare insoddisfazione e chiedere il passaggio (non ancora avvenuto) all'Autorità portuale di Ancona[184]. Peraltro,

[180] Art. 4 *quater*, d. l.18 gennaio 2024, n. 4, convertito dalla legge 5 marzo 2024, n. 28. L'ampliamento avviene «*al fine di razionalizzare le attività, la logistica e gli investimenti nelle strutture portuali serventi gli stabilimenti del settore della raffinazione ricadenti all'interno del polo petrolchimico siracusano e riconosciuti di interesse strategico nazionale*». Il decreto-legge reca, quantomeno, "disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico" e lo stesso carattere strategico è riconosciuto al settore petrolchimico operante nelle rade di Siracusa.

[181] Legge 30 dicembre 2024, n. 207.

[182] Per alcuni casi si trova pure traccia di richieste formali, come avvenuto per il porto di Termoli. Cfr. Consiglio regionale del Molise, *Resoconto integrale della seduta del 16 novembre 2021*, p. 20, nella quale l'assemblea approva all'unanimità la richiesta di inserimento del porto di Termoli nell'AdSP con sede a Bari, tramite atto di indirizzo.

[183] V. *supra*.

[184] Il tentativo è stato attuato con l'emendamento 6.42 (Sottanelli, Pastorella) presentato nella Commissione Trasporti della Camera, in sede di conversione del decreto-legge n. 73 del 2025. Cfr. A.C. XIX, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni*, *Resoconto di seduta Commissioni riunite (VIII e IX)*, 16 giugno 2025, Allegato di seduta, p. 91.

l'ingresso nella AdSP consente al Presidente della Regione di esprimere l'intesa sul nome del Presidente dell'Autorità.

Il caso più problematico è il recente inserimento del Porto Canale Rio Martino. Più problematico perché non è stato inserito un porto, ma solo un *porto* (o meglio *porticciolo*) *potenziale*. Si tratta, in effetti, di un canale che divide i comuni di Latina e di Sabaudia, che si sono impegnati a sistemarlo dopo che in un Protocollo del 2020 i due enti davano atto che «*il Rio Martino è interessato da fenomeni di insabbiamento determinati dalle correnti marine e pericolosi per la sicurezza della navigazione e che lungo le sponde – ed anche in tratti rilevanti per la realizzazione del porto canale – si sono verificati, a causa di condizioni metereologiche eccezionali, dei cedimenti che necessitano di interventi di ripristino, richiedendo l'infrastruttura progettata di una continua e costante manutenzione*», senza che questa situazione sia stata risolta[185].

In sostanza, la legge di bilancio per il 2025 ha inserito in una AdSP un canale insabbiato, non navigabile, la cui rilevanza economica è dunque nulla o, al più, negativa[186]. Tutto ciò reclamerebbe una qualche sanzione dal punto di vista della costituzionalità di un siffatto modo di procedere.

La procedura delegificata disegnata dalla legge n. 84 del 1994, infatti, non consente solo il rispetto del principio di leale collaborazione, ma rappresenta un modello di ponderazione dei diversi interessi in gioco, che consente di valutare la "convenienza" per lo Stato dell'estensione del suo intervento e della sua amministrazione a porti di rilevanza economica non nazionale. Questa valutazione è imposta dall'art. 118 Cost., poiché l'allocazione della funzione amministrativa riguardo ad un singolo porto deve pur sempre rispondere a criteri di sussidiarietà ed adeguatezza[187]. Il che significa che, a prescindere dall'intesa (o addirittura dalla volontà positiva e propositiva della Regione), l'assunzione della gestione portuale da parte dello Stato deve avvenire solo laddove vi siano – come dice la norma – *esigenze unitarie* che, declinate nel nostro caso, sono *esigenze di economia nazionale*, connesse allo sviluppo territoriale[188]. Lo stesso concetto del *preminente interesse naziona-*

[185] TAR Latina, 24 gennaio 2022, n. 16. La situazione sembra costante anche in CdS, sez. VII, 18 aprile 2023 n. 3922.

[186] Non è l'unico caso, dato che anche il porto di Saline Joniche, integrato nell'AdSP dello Stretto di Messina, è del tutto insabbiato e non utilizzabile, ma la sua inserzione sarebbe funzionale al progetto del ponte sullo Stretto.

[187] Vale qui il significato "positivo" del principio di sussidiarietà verticale, ovvero l'obbligo dello Stato di intervenire allorché constati l'inidoneità dei livelli inferiori a soddisfare gli interessi pubblici: cfr. P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà verticale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 324.

[188] Si tratta di obiettivi costituzionali sanciti dagli artt. 119 e 120, laddove ci si rife-

le, che ha supportato la chiamata in sussidiarietà dello Stato nella materia portuale, sembra del tutto svanire dinanzi all'operato, poco sorvegliato, di parlamentari che tentano di portare avanti richieste delle comunità locali di provenienza, ma in maniera del tutto sganciata dal quadro concettuale della legge portuale, a partire dalla stessa classificazione dei porti.

D'altra parte, la Corte costituzionale, nelle citate sentenze sui conflitti di attribuzione a partire dalla n. 89 del 2006, ha sempre ricordato che lo Stato avrebbe potuto riclassificare un porto, attirandolo sotto la sua amministrazione, una volta verificata la rilevanza economica o l'interesse nazionale che ad esso si poteva riconnettere. La procedura delegificata di cui sopra non nega affatto questo assunto, poiché resta, anzitutto, una decisione discrezionale dello Stato (peraltro nella veste di atto sindacabile dal giudice amministrativo) e l'introduzione di un porto di rilevanza economica regionale nell'AdSP può comunque essere giustificato nella misura in cui esiste un preminente interesse nazionale (che peraltro, era in ipotesi riconosciuto anche a porti turistici, come quello di Viareggio): basti pensare al coordinamento della navigazione fra porti finitimi, ma di rilevanza diversa, oppure alla gestione di flussi di passeggeri o, ancora, alla possibile diversificazione commerciale delle banchine.

Così, gli intendimenti di razionalizzazione delle successive riforme delle Autorità portuali «*att[e] a valorizzare, con la razionalizzazione di opere e servizi, il loro ruolo di snodo logistico in un contesto sistemico e di interconnessione alle infrastrutture di terra*»[189] per una «*maggior competitività del "sistema mare" italiano nel contesto europeo e mondiale*»[190] scoloriscono irrimediabilmente, con buona pace di tutti gli orientamenti strategici e programmatici contenuti nei Piani nazionali.

Tanto premesso, pare di poter affermare che l'aggiramento della procedura sancita dalla legge n. 84 del 1994 per l'ampliamento delle AdSP è *indice sintomatico* di una violazione dell'art. 118 Cost., in particolare dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, denotando peraltro un'irragionevolezza intrinseca, che nega i principi di ripartizione dell'amministrazione portuale fra lo Stato e le regioni. A questo punto, spetterebbe allo Stato dimostrare in un giudizio di legittimità – che resta peraltro sempre attivabile in via incidentale – che esistono sufficienti ragioni per attrarre scali minori nel suo perimetro di azione diretta. Ciò, peraltro, appare tan-

risce alla promozione dello sviluppo e all'unità economica della Repubblica. Si tornerà *infra* sul punto.

[189] Corte cost., sent. n. 6 del 2023, punto 6.2.1.

[190] CdS, sez. consultiva, 25 gennaio 2018 n. 282.

to più vero allorché l'estensione territoriale delle circoscrizioni portuali avvenga con decreto-legge, sia geneticamente che nella fase di conversione, posto che è difficile identificare, se non sono chiaramente esplicitate, delle circostanze tali da legittimare la necessità e l'urgenza di operare al di fuori della prevista procedura, senza considerare che il trasferimento concreto non avviene mai dall'oggi al domani, ma richiede periodi di assestamento non sempre di breve durata.

Tutto ciò non esclude che, nell'ambito di una discrezionalità legislativa e di bilancio, lo Stato possa attivarsi con *interventi speciali* (ai sensi dell'art. 119, comma quinto, Cost.) per finanziare opere di ripristino di porti di rilevanza locale caduti in disuso[191], né che le Regioni concludano accordi con gli enti statali, incluse le AdSP, a questi scopi[192]. È però necessaria una valutazione e quindi una graduazione dell'interesse nazionale e del conseguente impegno economico, ferma restando la competenza regionale.

7. *Quel che resta del regionalismo differenziato*

L'ultimo aspetto che rimane da affrontare in questa sezione riguarda le possibilità del c.d. regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma terzo, Cost.

Ora, ad avviso di chi scrive si tratta, in astratto, di una virtualità positiva del testo costituzionale[193], ma pare ormai evidente, a maggior ragione dopo la sentenza n. 192 del 2024[194], che si continuerà a discutere di una virtualità teorica a lungo e che, se mai troverà forme di concretizzazione, esse saranno poco significative ed impattanti. La stessa onestà intellettuale che suggerisce tale premessa impone però di indagare quali risvolti potrebbe avere nella materia portuale. Infatti, se da un lato i porti mo-

[191] Si potrebbe qui discutere se un intervento di questo tipo sia ammissibile ai sensi dell'art. 119, comma quinto, perché a rigore si potrebbe sostenere che la manutenzione dei porti regionali non integra realmente uno *scopo diverso dal normale esercizio delle funzioni*, predicato dalla norma costituzionale per autorizzare l'intervento statale aggiuntivo.

[192] Lo strumento è quello degli accordi fra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della legge n. 241/1990, peraltro richiamato espressamente dall'art. 6, comma 11, legge n. 84/1994.

[193] A. Lauro, Tamquam non essent: r*iflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 novembre 2017.

[194] Come è noto, la sentenza è intervenuta con un massiccio effetto demolitorio e/o interpretativo sulle previsioni della legge n. 86 del 2024 (c.d. "Legge Calderoli"), legge procedurale che intendeva organizzare il trasferimento delle ulteriori forme di autonomia alle regioni ed i relativi passaggi interni agli organi dello Stato.

strano la situazione difficile in cui versa lo Stato regionale italiano, dall'altro, proprio partendo dalla concretezza delle attività portuali, si possono trarre spunti per ipotizzare forme settoriali di attuazione *morbida* dell'art. 116, comma terzo, fermo restando che l'integrale devoluzione di essa è impossibile[195].

Nel prisma del regionalismo differenziato, la materia *porti e aeroporti civili* si è prestata ad alcuni equivoci, ripresi anche nella sentenza n. 192 del 2024, che nascono tutti – ancora – dall'infelice formulazione dell'art. 117, comma terzo.

Il primo equivoco è che si rientrasse in una "materia LEP", nella quale, cioè, andavano identificati livelli essenziali delle prestazioni connesse a diritti civili o sociali prima di poter trasferire le funzioni alle regioni[196]. L'apposito comitato ha proceduto ad identificarli, leggendo congiuntamente la materia con le complementari "grandi vie di trasporto e di navigazione"[197], specificando che sarebbe stato necessario identificare livelli minimi di qualità dei servizi e i diritti dei passeggeri. Si tratta, però, di attività che le regioni compiono da decenni con riguardo ai porti turistici ed alle relative linee di navigazione e, peraltro, il rapporto si limita a prendere in considerazione prestazioni concernenti la libertà di circolazione (art. 16 Cost.) e la coesione e la solidarietà sociale, probabilmente come "massa indistinta" di diritti sociali fra loro interrelati. Come "diritto civile" rilevante non è menzionata la libertà di iniziativa economica, che nei porti è oggetto di un confronto continuo ed obbligato con la potestà pubblica (nelle concessioni del demanio, ma pure nei regimi autorizzatori delle operazioni portuali). E dai limiti di questa libertà, dopo la riforma costituzionale del 2022, emerge ancora più nitidamente un *diritto ad un ambiente sano*, che avrebbe altresì richiesto l'identificazione di standard minimi unificati (o il richiamo a standard esistenti), di assoluta rilevanza (specie per le popolazioni che vivono nelle prossimità del porto) laddove si utilizza l'elemento naturale a scopi economici.

[195] Cfr. R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, p. 267.

[196] Si tratta di passaggi – va detto per inciso – che non sono previsti dalla Costituzione, ma sono stati imposti prima dalla legge di bilancio per il 2023 (art. 1, commi 791 ss., legge 29 dicembre 2022, n. 197) e poi dalla legge Calderoli (art. 1, comma 2).

[197] Il Comitato inserisce anche l'analisi del trasporto pubblico locale, il che, invero, non pare pertinente dato che il trasporto pubblico se è *locale* non fa parte delle *grandi vie*, senza considerare che «*per costante giurisprudenza costituzionale la materia del trasporto pubblico locale appartiene alla competenza legislativa residuale regionale, sia pur con i limiti derivanti dall'eventuale rilievo di competenze esclusive dello Stato (ex multis, sentenze n. 74 e n. 5 del 2019, n. 137 e n. 78 del 2018)*» (sent. n. 163 del 2021).

Il secondo equivoco è contenuto nella sentenza n. 192, sin troppo attenta a giustificare – passando in rassegna le materie concorrenti – l'accentramento di competenze in capo allo Stato nel nome dell'appartenenza europea, dimentica delle esperienze costituzionali federali o regionali interne all'Unione.

In particolare, sui porti si dice: «*le reti di trasporto e le infrastrutture che ne sono i nodi fondamentali – come i porti e gli aeroporti – sono parti di un sistema euronazionale. Vi è, infatti, una disciplina eurounionale delle reti e dei trasporti, dei piani europei di sviluppo di alcuni grandi direttrici di trasporto (sia ferroviario che su strada), dei progetti di investimento cofinanziati dall'Unione. Ma anche a livello nazionale le grandi reti di trasporto e i loro nodi infrastrutturali sono parti di un sistema nazionale, costituente una piattaforma essenziale dell'economia e del mercato nazionale, che richiede, nel rispetto della normativa eurounionale, il mantenimento di fondamentali funzioni, in primo luogo, di normazione, a livello statale*»[198].

Qui, in primo luogo, si perpetua l'idea – già emersa – che solo lo Stato possa gestire porti di rilievo nazionale. Se anche così fosse nel nostro ordinamento, ciò non deriva certo dall'appartenenza dall'Unione Europea o dalla politica delle grandi reti europee che, invero, è organizzata attraverso finanziamenti e regole concernenti l'utilizzo di questi. Comunque sia, le regole europee si impongono di per loro anche alle regioni ex art. 117, comma primo, Cost., quindi, se esigenza unitaria esiste, non è rinvenibile nell'appartenenza alla UE.

In secondo luogo, non si considera in maniera sufficiente cosa è, in base ai dati normativi e giurisprudenziali, la materia dei porti, che abbiamo tratteggiato sino a qui.

Sostanzialmente, nel dibattito sul regionalismo differenziato – dove, a dire il vero, i porti sono rimasti in ombra, salva una presa di posizione parlamentare[199] – è scomparso il cuore della materia, sono stati obliterati i veri interessi che nei porti si agitano. Al netto di tutta la normazione che avviene sulla base di un titolo primario dello Stato (sicurezza, dogane, ordinamento civile, tutela della concorrenza ecc.), le ulteriori forme e condizioni di autonomia non possono che riguardare la *gestione concreta di*

[198] Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.4.

[199] Si tratta della RISOLUZIONE IN COMMISSIONE 7/00144, di iniziativa dell'On. Valentina Ghio, approvata dalla IX Commissione permanente "Trasporti" della Camera dei deputati ed approvata il 15 novembre 2023. Tale risoluzione impegna il Governo, fra le altre cose ad «evitare l'introduzione nella materia portuale di forme di federalismo differenziato *ex* articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Si noterà l'uso dell'erronea locuzione "federalismo differenziato".

scali concretamente individuati. Delle tre prerogative pubbliche sui porti stiamo parlando della loro amministrazione e, in definitiva, della forma istituzionale delle Autorità portuali e delle loro funzioni.

Da questo punto di vista, la materia "porti" potrebbe essere assai istruttiva, proprio perché delimitata spazialmente e funzionalmente. Il modello è quello della legge toscana sull'Autorità regionale, ma applicata a porti di rilevanza economica nazionale: ciò, evidentemente, è possibile solo nelle AdSP monoregionali e, salvo clausole di maggior favore, nelle sole regioni ordinarie (si intendono quindi le Autorità con sede a Genova, Venezia, Napoli, Livorno, Civitavecchia, Ravenna, Taranto, Gioia Tauro). L'intesa fra lo Stato e la regione interessata potrebbe quindi prevedere un modello alternativo di Autorità, a trazione regionale, magari con una solida presenza dello Stato (attraverso le autorità marittime)[200]. Trattasi, in sostanza, del procedimento inverso rispetto a quanto avvenuto per il porto di Monfalcone e disciplinato dalla legge n. 84 del 1994, con l'aggiunta di una disciplina autonoma per la singola nuova autorità.

Questo risultato soddisferebbe, invero, gli interessi regionali: sia quelli politici – perché sarà la classe politica regionale a designare i vertici dell'Autorità – sia economici – perché sarà la regione a gestire le ricche concessioni del demanio portuale e ad incassarne in via prioritaria i canoni.

Che questo possa avvenire per i porti *core*, è assai improbabile. Tuttavia, in una ristrutturazione complessiva si potrebbe anche pensare a forme di retrocessione di porti "minori" delle AdSP nei confronti di singole regioni volenterose[201], sulla base dell'intesa e di una visione regionale che si integri nelle strategie nazionali: si pensi, ad esempio, allo sviluppo di un porto nazionale come porto eminentemente turistico[202].

8. *Una prima sintesi*

La materia dei porti ben raffigura la condizione particolarmente critica del regionalismo italiano.

In primo luogo, la scarsa chiarezza del Titolo V dopo la riforma ne

[200] Per ipotesi più strutturate si rinvia alla sez. IV sulle prospettive di riforma.

[201] Si noti che, comunque, la legge n. 84 del 1994 prevede la soppressione delle AdSP ed il loro accorpamento ove i volumi di traffico non ne giustifichino più l'esistenza (art. 6, comma 14). Il regolamento che doveva prevedere questi parametri non è mai stato adottato.

[202] Quanto detto ricalca l'ipotesi avanzata per il porto di Chioggia in relazione alle crociere da L. MERLO, *Rivoluzionare la politica marittima*, cit., p. 57.

ha grandemente ridimensionato la portata innovativa. Malgrado la riconosciuta natura concorrente della materia "*porti civili*", le Regioni hanno continuato a fare quel che già facevano in relazione ai soli porti turistici, ferma restando la facoltà per lo Stato di "riappropriarsi" di porti già trasferiti agli enti regionali.

La preminenza statuale può trovare diverse forme di giustificazione giuridico-costituzionale: esse restano nondimeno strumenti per aggirare quanto prevede l'art. 117, terzo comma, Cost.

Con riguardo agli scali nazionali, il ruolo regionale si riduce all'espressione di un'intesa forte, ma pur sempre superabile, nei pochi casi stabiliti dalla legge portuale, dove – peraltro – si nota una regressione legislativa della partecipazione di tutti gli enti territoriali diversi dallo Stato.

Questa situazione – cristallizzata dalla giurisprudenza della Corte – sembra in qualche modo deteriorarsi ulteriormente, a causa di una sempre maggiore estensione della nozione di porto e di aree connesse, che ingrossa la competenza statale, nella generale acquiescenza delle Regioni. Anzi, le Regioni stesse sembrano accettare, in maniera passiva, la pretermissione sempre più evidente di cui sono vittime, plasticamente rappresentata dall'aggiramento e dallo svuotamento delle procedure di leale collaborazione contenute nella legge portuale.

Sez. III – Il fondamento del governo statale dei porti nella Costituzione economica

Sommario: 1. Il porto nel paradigma della Costituzione economica. – 2. Il porto come bene economico ex art. 42 Cost. – 3. Il porto come oggetto di un monopolio statale e luogo di plurimi monopoli legali ex art. 43 Cost. – 4. Attività economica pubblica e politica portuale. – 4.1. I porti nella pianificazione economica. – 4.2. L'indirizzo e il coordinamento (cioè la *governance*). L'ipotesi di un'Agenzia nazionale sotto l'autorità del Presidente del Consiglio. – 5. Rincalzi alla Costituzione economica: fini sociali ed ambientali nella politica portuale. – 5.1. La tutela dell'ambiente come nuova propulsione della regolazione e dell'attività economica pubblica. Limiti emergenti alle privatizzazioni del demanio marittimo. – 5.2. Fini sociali, sviluppo e coesione territoriale nell'unità economica della Repubblica. – 6. L'emersione di un principio costituzionale sulla valorizzazione economica pubblica dei porti. – 7. (Non) ce lo chiede (più) l'Europa: lo Stato che ritorna.

1. *Il porto nel paradigma della Costituzione economica*

È noto che la formula "*Costituzione economica*" può prestarsi a varie forme di interpretazione[203]. Qui la si intende usare in senso proprio e ri-

[203] P. Badura, *Wirschaftsverfassung und Wirschaftsverhandlung*, Athenäum, Francoforte sul Meno, 1971, p. 18 presenta due linee di utilizzo del termine. La prima riguarda le disposizioni costituzionali sulla regolazione della vita economica («*die Ordnung des Wirtschaftslebens*»). La seconda, più ampia e fluida, osserva l'economia come fenomeno sociale in divenire, e dunque raccoglie tutti i principi legali che lo plasmano, a prescindere dal loro rango normativo. In questo significato, l'espressione non ha un suo proprio significato normativo («*hat keine selb ständige juristische Bedeutung*») S. Cassese, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 3-4, sintetizza tre possibili significati del termine. Il primo riguarda le «norme della Costituzione in senso formale sui rapporti economici», il secondo abbraccia «un insieme di istituti che, pur facendo parte del diritto, non appartengono necessariamente alla Costituzione scritta» e più specificamente, riprendendo l'espressione di «*legislative public opinion*» di Dicey, «gli istituti del diritto positivo in quanto consacrati in legge» e «il modo nel quale le leggi, collegandosi l'una all'altra, fanno parte di un unico corso», sempre con riguardo al fenomeno economico. Il terzo significato riguarda «il diritto vivente», cioè l'insieme delle norme costituzionali, legislative, ma anche amministrative. G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, CEDAM, Padova, 2017, p. 11 utilizza il termine per riferirsi alla «costituzione economica materiale», intesa come «insieme delle relazioni istituzionali unitariamente considerate» e analizzata come «diritto vivente […] effettivamente risultante

stretto, come insieme dei principi costituzionali, ricavabili dal testo della Costituzione, che regolano la vita economica della Nazione. Da un punto di vista materiale, essi sono individuati negli articoli dal 41 al 47 della Costituzione italiana[204]. Di questi, sono in particolare gli art. 41, 42 e 43 Cost. che delineano il quadro nel quale si esplica l'"*intervento pubblico nell'economia*", altra formula sintetica che non deve comunque indurre a credere che il potere pubblico e l'economia siano universi scissi che di tanto in tanto entrano in collisione[205].

Lo studio dei porti e del loro ordinamento ci offre una prospettiva privilegiata e singolare sulla nostra Costituzione economica[206], che, appunto, non è che una delle trame che disegnano il grande arazzo della Costituzione tutta intera, chiamata ad armonizzarsi con esigenze presidiate da altri "poli" interni alla stessa (la forma di Stato liberal-democratica e sociale, il tipo di Stato regionale, la forma di governo parlamentare ecc.).

Partire, come si è fatto, da una materia di competenza concorrente e dal ruolo degli enti substatali già ci mostra che le norme relative all'economia del Paese si ampliano e si colorano di sfumature diverse. C'è una *Vita economica* della Nazione (con la maiuscola), misurabile e quantificabile in termini statistici (di PIL), ci sono *vite economiche* delle comunità locali e ci sono, da non dimenticare, le esistenze individuali. Può accadere che le ragioni delle une non coincidano con quelle delle altre.

Questa considerazione appare tanto più vera al lume dell'art. 120 Cost. che parla espressamente di *tutela dell'unità economica* come missione dello Stato (*rectius,* del Governo della Repubblica) che può *richiedere* la sostituzione degli organi centrali ai governi locali. Sebbene ancorata ad una logica

anche da convenzioni interpretative e prassi applicative pur eventualmente in contrasto con la costituzione formalmente in vigore». Più avanti, l'A. Sottolinea che nello sviluppo storico, «affinché vi sia una Costituzione economica è necessario che le libertà economiche e il diritto di proprietà privati si stabilizzino come posizioni giuridiche fondamentali» (p. 21). Contrario all'uso dell'espressione è M. Luciani, *Economia (nel diritto costituzionale)*, cit.

[204] S. Cassese, *Introduzione*, cit., p. 4. In realtà l'A. esclude dall'elenco l'art. 46, forse perché ascrivibile ai rapporti di lavoro interni alle imprese e non propriamente ai rapporti di mercato. Tuttavia, la norma merita comunque la piena integrazione nel tessuto costituzionale relativo all'economia, come peraltro dimostra la sua legge attuativa (l. 15 maggio 2025, n. 76), che mira ad ampliare la "democrazia economica".

[205] Come insegna M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 20: «lo Stato, e prima di esso gli ordinamenti generali che avevano caratteristiche giuridiche diverse dallo Stato, hanno sempre disciplinato fatti attinenti all'economia, assumendo ciò come una delle loro attribuzioni fondamentali».

[206] Per alleggerire il testo e la lettura, da qui in avanti il virgolettato sarà omesso.

d'eccezione[207], la norma conferma che l'economia nazionale rappresenta un valore unificante, che trascende i singoli territori, e che può imporre scelte ipoteticamente svantaggiose per una delle parti. L'interesse economico nazionale può quindi giustificare tanto la versione "dolce" della chiamata in sussidiarietà, quanto il suo volto "duro", rappresentato dai poteri sostitutivi[208].

Trattasi di spunti che, peraltro, già possono trarsi dal disegno costituzionale originario *ante* 2001. Del resto, la stragrande maggioranza delle materie attribuite alla legislazione regionale aveva un carattere eminentemente economico[209]: ma le norme regionali dovevano pur sempre essere compatibili con l'interesse nazionale, tutelato a monte dalla verifica politica che il Governo poteva rimettere alla Camere nell'originario art. 127 invocando il "contrasto di interessi".

Il porto raffigura emblematicamente tutti questi elementi e queste dinamiche, non tanto in chiave simbolica, ma giuridica e concreta. I porti sono beni pubblici (art. 42), luoghi geografici in cui si realizzano monopoli naturali e si erogano servizi pubblici essenziali (art. 43), dove si conducono attività economiche tanto pubbliche quanto private, che necessitano di un continuo esercizio di programmazione e coordinamento (art. 41). In base all'art. 117, comma terzo, sono oggetto di competenze di livelli di governo diversi. La convergenza di queste caratteristiche consente (e/o dovrebbe consentire) l'arricchimento complessivo del Paese, con ricadute immediatamente positive per lo sviluppo economico, *in primis*, dei territori e delle popolazioni circostanti.

[207] Cfr. Corte cost.. sent. n. 71 del 2004: «Gli interventi governativi contemplati dall'art. 120, terzo comma, hanno dunque carattere "straordinario" ed "aggiuntivo", come risulta [...] dal fatto che esso allude alle emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica».

[208] A. D'Atena, *Poteri sostitutivi e* Konkurrierende Gesetzgebung, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2003; C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; G.M. Salerno, *La disciplina dei poteri sostitutivi fra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *Federalismi*.it, 2002; L. Cuocolo, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quaderni regionali*, 2002, p. 423 ss.; s.; G. Marazzita, *I poteri sostitutivi tra* emergency clause *e assetto dinamico delle competenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, p. 819 ss.

[209] Fiere e mercati; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. In questo senso v. E. Raffiotta, *Il Governo multilivello dell'economia*, Bononia University Press, Bologna, 2013, p. 12.

Qui sta il senso dell'analisi che segue: rileggere l'ordinamento portuale alla luce delle norme costituzionali citate. Con un duplice obiettivo: da un lato, osservare – in continuità con la sezione precedente – come la Costituzione economica "blindi" la statalizzazione dei porti; dall'altro, constatare come le norme costituzionali in questione, considerate quasi avvizzite a causa delle mutazioni indotte dall'appartenenza europea[210], mantengano una loro permanente validità ed efficacia, perlomeno settoriale[211].

Ciò facendo, sarà possibile meglio approfondire anche il ruolo economico delle AdSP, rimasto sino ad ora sullo sfondo dei ragionamenti condotti, che tuttavia rappresenta un plastico svolgimento di attività economica pubblica ai sensi dell'art. 41, comma terzo, Cost.

2. *Il porto come bene economico* ex *art. 42 Cost.*

Le norme pre-costituzionali (art. 822 c.c., art. 28 cod. nav.), confermando una tradizione praticamente bimillenaria, hanno riservato alla proprietà dello Stato il lido del mare, i porti e le rade, come parti del c.d. *demanio naturale necessario*[212]. Si tratta di una riserva originaria, facente sì che questi beni «nascono, vivono e muoiono come beni necessariamente pubblici», come scrive Giannini[213]. Nella classificazione da questi proposta, il demanio marittimo costituisce una proprietà pubblica *a fruizione collettiva*, distinta – in particolare – da beni pubblici destinati a una fruizione imprenditoriale, «*di cui l'ente pubblico è gestore, per fini di conservazione o di utilizzazione economica da parte di imprenditori*»[214].

Che la collocazione dei porti potesse non seguire esattamente tale distinzione, forse era avvertito pure dal preclaro Autore che, non a caso, nei beni destinati a fruizione collettiva («*il lido del mare, la spiaggia, le*

[210] Di uno «stato di quiescenza» ha parlato R. Niro, sub *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, II, p. 862 ss.

[211] Le potenzialità di queste norme costituzionali sono state recentemente ribadite da A. Lucarelli, *L'articolo 43 della Costituzione: attualità dei suoi principi e prisma della forma di Stato*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2/2024. In senso simile anche F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 48 ss.

[212] M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 88.

[213] M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 93; M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 84 ss.

[214] M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 89.

rade, i laghi, le strade, i beni culturali») non menziona i porti[215]. D'altra parte il porto, nasce come luogo naturale, ma cresce e si sviluppa con l'attività umana, collocandosi a metà fra la "naturalità", sua base necessaria, e l' "artificialità"[216]. Si tratta di un'omissione che ben si spiega rileggendo le osservazioni scritte da Feliciano Benvenuti proprio con riguardo al demanio marittimo e, specificamente, portuale[217].

L'Autore veneziano sottolineava che a lungo, nello Stato liberistico, il bene demaniale veniva considerato come «*un oggetto da garantire per l'uso comune di tutti i cittadini*»[218]. Tuttavia, con l'avvento dello «*Stato interventore nell'economia*», anche il demanio aveva mutato la sua funzione, poiché «*non si trattava più di assicurare dei beni alla libera utilizzazione dei cittadini, ma di permettere che lo Stato, mediante quei beni, raggiungesse le proprie finalità nell'interesse comune*». Il demanio si fa così «*bene strumentale, cioè bene produttivo, ossia capace di produrre un vantaggio economico al suo titolare e, attraverso questo vantaggio economico, un vantaggio per l'intera collettività*»[219]. Partendo da questa considerazione generale, Benvenuti scende nel porto, affermando che il demanio marittimo andrebbe in effetti scomposto nel *demanio portuale* e nel *demanio costiero*. Nel caso del primo «*l'uomo utilizza i beni demaniali in quanto*

[215] Essi ricompaiono oltre (p. 94) quando Giannini osserva come l'ente pubblico di appartenenza possa disporre di «utilità parziali dei beni, che comportano la sottrazione di parte del bene alla fruizione collettiva». Cita infatti il porto come esempio di utilizzazioni permanenti a fruizione pubblica particolare. Le categorizzazioni della dottrina amministrativistica circa i beni demaniali erano già state avvertite come insufficienti rispetto ai porti maggiori: cfr. M. Casanova, *Gli enti portuali*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 128, laddove si formulano rilievi critici sulla teoria di S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969. Ciò, invero, può forse spiegarsi con una lettura un po' riduttiva del bene-porto nel quadro della demanialità, ricondotto per similitudine ad una qualunque infrastruttura a libero accesso (come una strada), obliterando così le peculiarità che lo caratterizzano nelle sue manifestazioni maggiori (i porti commerciali).

[216] G. Pericu, voce *Porto (navigazione marittima)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 426.

[217] F. Benvenuti, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Rivista del diritto della navigazione*, n. 1/1965, p. 154 ss.

[218] *Ivi*, p. 155.

[219] In senso conforme anche A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè, Milano, 1965, p. 286: «Numerosi sono i casi in cui i beni pubblici - e in particolare quelli demaniali - assolvono l'interesse sociale servendo immediatamente non l'amministrazione, ma la stessa collettività, in persona dei suoi componenti, i quali vengono ammessi istituzionalmente a goderne in modo diretto […] In taluni casi infine - destinati peraltro a diventare, in uno Stato a carattere sociale, sempre più frequenti -, cose pubbliche assolvono l'interesse sociale servendo immediatamente non la collettività in tutti i suoi componenti, ma singoli soggetti».

uomo economico»; mentre nel secondo «*nella sua qualità di persona che incontra il mare e che di esso si giova per fini esclusivamente individuali quali possono essere il diporto, lo svago, la salute ecc.*».

La natura anfibia del bene-porto, oscillante tra la demanialità a fruizione collettiva e la proprietà pubblica di stampo imprenditoriale, è stata particolarmente avvertita dalla dottrina con la creazione degli enti portuali. La nascita di tali enti accentuava «*l'importanza del controllo dei mezzi di produzione*»[220], configurando così una diversa tipologia di proprietà pubblica, non più collettiva, ma individuale su beni pubblici[221], particolarmente testimoniata dalla circostanza che detti enti non erano «*enti esponenziali della collettività*»[222]. Questa antica e non superata preoccupazione del resto trova riscontro – in termini generali – nella dottrina che si è mostrata più sensibile alla connessione fra demanio e sovranità popolare, riconducendo l'esercizio delle prerogative sul primo alla seconda[223].

Nella storia repubblicana, i porti hanno dunque subito una mutazione intrinseca: se il regime del codice della navigazione li configurava – in maniera limitante – come beni demaniali a fruizione collettiva, essenzial-

[220] M. Casanova, *Gli enti portuali*, cit., p. 128: «La crisi dell'uso comune e quindi della proprietà collettiva è una crisi di carattere storico: l'importanza di base del diritto di proprietà nel campo economico si è esaurita, mentre si ingigantisce l'importanza de controllo dei mezzi di produzione». Questa frase è spiegata dall'A. *ibidem*, nota 15: «con le leggi istitutive degli enti portuali non viene eliminata la riserva in ordine ai porti, ma solo muta, anche se temporaneamente, il soggetto a favore del quale opera la riserva: prima la riserva nei confronti del bene *porto* era a favore della collettività dopo, istituito l'ente portuale, la riserva diventa a favore dell'ente portuale».

[221] *Ivi*, p. 129 ss.

[222] M. Olivi, *Beni demaniali*, cit., p. 282. In questo senso M. Casanova, *Gli enti portuali*, cit., p. 130-131: «aver devoluta l'amministrazione del bene all'ente esponenziale [lo Stato, ndr], significa averla devoluta alla burocrazia, per cui talvolta la sottrazione del bene avviene proprio a questo livello non democratico e non rappresentativo […] invece, una maggiore democraticità di gestione si ha proprio nei casi in cui il bene viene sottratto alla proprietà collettiva come nell'ipotesi degli enti portuali. Un porto amministrato direttamente dallo Stato ente è in concreto amministrato dalla burocrazia, mentre un porto retto da un ente portuale è un porto nel quale, data la composizione degli organi collegiali dell'ente, possono con una certa facilità essere fatti sentire dall'interno, le voci delle varie categorie interessate e degli enti pubblici interessati, ossia le voci della collettività».

[223] M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio*, cit., p. 154 ss. L'A. sottolinea (p. 162) come «lo stesso *status* di cittadinanza rifletta la duplice proiezione dei diritti in parola: quali basi dell'autonomia garantita riconosciuta a ciascun componente della collettività – potere di ordinamento che ha causa nella sovranità popolare – e quali *quote* di ogni rapporto facente capo alla collettività».

mente da tutelare[224], le diverse leggi istitutive degli enti porto li hanno attratti in una dimensione aziendale, così mutando anche la funzione pubblica connessa (divenuta di stampo imprenditoriale)[225]. La legge n. 84/1994 segue questa china, riconoscendo l'essenza sostanzialmente economica del bene, ma riconvertendolo da bene essenzialmente produttivo, sfruttato dall'ente gestore, a bene economico ad uso aperto, in sintonia con il regime dei beni componenti "reti infrastrutturali", nei quali la demanialità serve «per garantire l'apertura all'uso del bene attraverso l'inappropriabilità a titolo individuale»[226].

Il problema che si staglia all'orizzonte è quello della "cattura del regolatore": l'Autorità portuale, come semplice garante dell'accessibilità del porto e non più ente gestore e imprenditore, potrebbe invero essere a poco a poco attratta nell'orbita degli interessi dei concessionari, perdendo reale capacità regolatoria dell'infrastruttura[227] e, di conseguenza, tradendo la sua essenziale funzione tutrice della redditività delle aree portuali.

Alla luce di questi ragionamenti, bisogna osservare che ci si trova di fronte ad una "degradazione" della demanialità portuale.

Da un lato, si è persa la fruizione collettiva del bene-porto, non solo in senso economico, ma anche di mera accessibilità. Ciò è plasticamente rappresentato dalle limitazioni agli accessi nelle aree portuali maggiori per esigenze di sicurezza nei luoghi in cui si movimentano mezzi e merci. Esigenze, va detto, di per sé assolutamente ragionevoli, ma che si pongono ai limiti della riserva di legge di cui all'art. 16 Cost. e alla libertà di circolazione, che la dottrina ha acutamente ricollegato all'uso pubblico dei beni demaniali[228]. In effetti, tali limitazioni vengono adottate tramite l'adozione di ordinanze da parte dei Presidenti delle Autorità portuali[229],

[224] M. Olivi, *Beni demaniali*, cit., p. 285.

[225] M. Casanova, *Gli enti portuali*, cit., p. 152 parla di «cripto-sottrazione del bene alla proprietà pubblica collettiva ne permette la destinazione aziendale, consentendo così la nascita di un organismo di tipo imprenditoriale».

[226] M. Olivi, *Beni demaniali*, cit., p. 285.

[227] Cfr. *ivi*, p. 287.

[228] Cfr. M. Esposito, *I fondamenti costituzionali*, cit., p. 167 ss.; V. Cerulli Irelli, voce *Uso pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 968 ss.

[229] Il potere di ordinanza è conferito dall'art. 6, comma 4 lett. a) della legge portuale, «*anche* in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro ai sensi dell'articolo 24» (enfasi aggiunta). Si noterà quell'*anche* che in realtà rende il potere di ordinanza sostanzialmente illimitato, il che non sembra compatibile con quanto sancito dalla celebre sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2011, che dichiarò l'illegittimità costituzionale, per violazione della riserva di legge, proprio della congiunzione, utilizzata dal legislatore per dilatare senza limiti le ordinanze contin-

sulla base di esigenze locali e di programmi nazionali di sicurezza[230]. Non a caso, queste ordinanze richiamano l' «amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione» (art. 6, comma 4, lett. e), la cui responsabilità ultima è del Presidente dell'AdSP (art. 8, comma 3, lett. m).

Ora, la perdita della fruibilità collettiva dovrebbe essere compensata dall'acquisto di vantaggi economici, derivanti dallo sfruttamento del demanio portuale. Ma qui si inserisce il fenomeno di cui prima si è detto: la circoscrizione portuale si chiude in una sua auto-referenzialità, che la separa tanto dalle comunità locali (di cui già abbiamo ampiamente detto), ma persino dagli interessi economici nazionali, sottostanti al regime demaniale dei porti.

Confrontandosi a questa situazione, è possibile trarre dalla Costituzione, e in ispecie dall'art. 42, indicazioni che si pongano sia come linee direttrici di future evoluzioni legislative, sia come limiti a sempre possibili involuzioni?

È fuor di dubbio che, dal punto di vista descrittivo, il porto si inserisca perfettamente nel quadro dell'art. 42, poiché bene riservato *ab origine* allo Stato, in regime di proprietà pubblica[231], ma anche *bene economico*,

gibili ed urgenti dei sindaci. Sul tema L. Uccello Barretta, *Brevi riflessioni sul potere di ordinanza delle Autorità di Sistema Portuale*, in *Il Diritto amministrativo*, 2020.

[230] Si fa riferimento al D.M. 287 del 20 settembre 2022, che approva il *Programma Nazionale di sicurezza marittima contro eventuali azioni illecite internazionali*.

[231] Sul fatto che la proprietà pubblica ex art. 42 Cost. rappresenti un regime distinto dalla proprietà privata cfr. V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi,* CEDAM, Padova, 1983; id., *Beni pubblici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1987, p. 274: « [l'art. 42 Cost.] nella prima parte sancisce la legittimità sul piano costituzionale della normazione (o meglio, dell'insieme di norme positive) circa la sussistenza e l'articolazione positiva di "una proprietà pubblica" accanto alla "proprietà" di diritto comune: cioè, in termini concettualmente accettabili, delle norme che prevedono istituti (differenziati rispetto a quelli di diritto comune) circa il godimento e la circolazione di beni appartenenti allo Stato e ad enti pubblici (epperciò sempre pubblici in senso soggettivo) e identificati sulla base di determinate norme. Insomma, la Costituzione sancisce la previsione positiva di un regime differenziato dei beni pubblici (nel senso sopra indicato) rispetto alla "propriet" (intesa come l'insieme delle regole circa il godimento e la circolazione dei beni) di diritto comune». Il "senso" della proprietà pubblica è ben spiegato anche in M. Esposito, *I fondamenti costituzionali*, cit., p. 140: «la concorrenza di tutti i soggetti nel momento dinamico di esercizio della capacità di appropriazione deve essere limitata in ordine a talune categorie di beni, che, per la loro elettiva attitudine al soddisfacimento di bisogni positivamente qualificati come elementi costitutivi ed indefettibili dello statuto di membri della collettività, devono essere sottratti sia alla appropriazione individuale, sia, e conseguentemente, alla circolazione, non essendo ammissibile che la loro acquisizione sia soltanto eventuale, in quanto ciò comporterebbe la negazione

cioè bene che si inserisce «nel processo produttivo e nello scambio»[232] e che, in definitiva, ha attitudine a produrre capitale[233].

Ora, non pare di poter qui condividere una lettura restrittiva della categoria dei *beni economici* che comprenda solo i beni di cui i privati possono appropriarsi, definiti dunque per sottrazione rispetto ai beni del demanio e del patrimonio indisponibile[234]. Abbracciare questa lettura e inserirvi i porti significherebbe ritenere che lo Stato li possiede *iure privatorum* e, come prima conseguenza, questi stessi sarebbero privatizzabili. Se questo non è impossibile in assoluto, bisogna pure sempre ricordare che laddove ciò si è verificato (nel Regno Unito, in senso proprio) non era storicamente esistito un monopolio statale della proprietà portuale[235]. Viceversa, nella nostra tradizione giuridica i porti sono sempre stati, *ab antiquo*, luoghi di esercizio della sovranità, proprietà della *res pubblica*.

Dall'altro lato, ritenere che il porto civile non sia un bene economico per lo Stato appare del tutto stridente con la realtà giuridica e non, posto che il porto va identificato in base alla sua funzionalizzazione economica rispetto a beni e attività private, che inevitabilmente contamina la sua origine naturale con l'artificialità della sua conformazione e delle sue strutture[236]. Non è un caso se la classificazione dei porti avviene sulla base della *rilevanza economica* e se i maggiori di essi sono attribuiti alla cura dello Stato. Il suo interesse è che i porti siano utilizzati, che le merci transitino, che le concessioni di terminal e spazi siano ambite, che si crei occupazione attorno a queste aree. L'interesse nazionale sta nello sfruttamento dei porti, ché, altrimenti, «l'essere di proprietà pubblica è un

in concreto del ridetto statuto». Di recente il tema della proprietà pubblica è stato rilanciato dalle ricerche costituzionalistiche di M.C. Girardi, *La proprietà pubblica*, cit., e A. O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, Jovene, Napoli, 2024.

[232] G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia*, cit., p. 97

[233] Spunti per includere anche beni di origine naturale, ancorché modificati e sfruttati dall'opera dell'uomo, nella categoria dei beni economici ex art. 42, comma primo, Cost. si rinviene nella sent. n. 391 del 1989 della Corte costituzionale (redattore Mengoni), laddove si riconosce la destinazione pubblica, quantunque non esclusiva, dei beni silvo-pastorali «all'utilizzazione come beni economici» (punto 4 *Cons. Dir.*).

[234] M. Esposito, *I fondamenti costituzionali*, cit., p. 159.

[235] Come detto nel cap. I, i maggiori porti inglesi si sono caratterizzati storicamente per una peculiare forma ibrida (*trust ports*), a cavallo fra l'ente pubblico e la persona giuridica di diritto privato.

[236] G. Pericu, *Porto (navigazione marittima)*, cit., p. 426, afferma che è «corretto ritenere il porto quale bene demaniale sia individuabile nel concreto, valutando la funzionalizzazione, sotto il profilo economico, alla nave o alla merce dei singoli beni immobili. Si abbandona così il concetto naturalistico più proprio di altri momenti storici, anche in considerazione del fatto che l'artificialità è indubbiamente il dato preminente nei porti moderni».

fatto in sé del tutto sterile»[237]. Dunque, è l'utilizzo e la destinazione del bene-porto che ci illumina sulla sua natura intrinsecamente economica[238].

Ciò, del resto, sembra del tutto compatibile con la lettera dell'art. 42, primo comma: i beni economici possono appartenere allo Stato, ad enti *o* a privati. E per questa ragione seguono i regimi giuridici con cui si apre la disposizione, quello della proprietà pubblica *o* quello della proprietà privata[239]. E non è irrilevante per l'argomentazione notare che il passaggio fra il mondo pubblico (Stato ed enti) a quello privato avviene tramite la disgiuntiva "o". Si realizza così un'alternativa dell'appartenenza dominicale, non una piena e certa fungibilità (che sarebbe stata semplicemente realizzata tramite la congiunzione "e"). Detto altrimenti, dal fatto che sia consacrata un'economia di mercato, nella quale si realizza un divieto per lo Stato «di una riserva di proprietà esclusiva su questi beni [economici] con correlata esclusione dell'accesso dei privati alla loro proprietà»[240], non si può inferire un ulteriore divieto per il potere pubblico di riservare a sé la proprietà di *alcuni* di essi. Del resto, la possibilità che avvenga l'espropriazione *per motivi di interesse generale*, nei casi preveduti dalla legge, ci conferma che il potere pubblico di questi beni economici può appropriarsi e, una volta accaduto, non è affatto detto che siano posseduti *iure privatorum* e quindi liberamente cedibili. Anzi, la logica dell'espropriazione ne rende semmai vero il contrario[241].

Diversamente opinando, non sarebbe chiara la fine di tutti quei beni

[237] M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 97. L'A. fa qui riferimento a beni del patrimonio indisponibile (miniere, giacimenti), ma vi include anche beni del demanio (le acque interne), proprio perché ne osserva la funzione come proprietà pubbliche e non la mera catalogazione legislativa.

[238] Non è inutile notare che la concessione di un'area portuale soddisfa lo schema civilistico del contratto di affitto ex art. 1615, comma 1: «Quando la locazione ha per oggetto il godimento di una cosa produttiva, mobile o immobile, l'affittuario deve curarne la gestione in conformità della destinazione economica della cosa e dell'interesse della produzione». In effetti vi si rileva la natura della *cosa produttiva immobile* e la sua *destinazione economica*. Ovviamente non tutte le concessioni sono uguali: uno spazio concesso da un Comune per una conferenza o un'attività ricreativa non rientra in questo schema. Il che, invero, ci conferma la natura del porto come bene economico.

[239] Cfr. V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, cit., p. 274.

[240] G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia*, cit., p. 97.

[241] Si pensi al caso della costruzione di un'opera pubblica su terreni espropriati, con la conseguenza che il bene originariamente privato si trova ascritto ad una categoria demaniale o patrimoniale indisponibile. È peraltro evidente che il senso primo dell'espropriazione è proprio questo: trasformare un bene privato in un bene pubblico che è destinato a restare tale poiché la necessità pubblica lo esiga evidentemente (per riprendere la formula dell'art. XVII della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789).

chiaramente *economici*, ma non appropriabili dai privati e non riconducibili *ex se* alla previsione dell'art. 43 Cost[242].

Forse ancora più dirimente è l'argomento sistematico sintetizzabile nella formula dello "Stato sociale", la cui venuta – come osservavano Benvenuti e Sandulli – ha trasfigurato il senso del demanio. Come ha scritto Massimo Luciani, «*la normativa in materia economica non si ispira ad una logica autonoma e differenziata da quella che caratterizza l'intera Costituzione nel suo complesso*»[243]. Il porto è un bene economico *dello Stato* proprio perché soddisfa delle esigenze sociali unitarie. Tramite esso – ed il commercio marittimo – la collettività si approvvigiona di beni che non è in grado di autoprodurre e, viceversa, esporta beni prodotti che non è in grado di consumare. Il porto serve al contempo i «grandi complessi produttivi del Paese» (art. 47 Cost.), i singoli ed il soddisfacimento dei loro bisogni di consumo concreti, senza dimenticare la dimensione della circolazione e dell'espatrio delle persone (art. 16, comma secondo, ma anche art. 35, ultimo comma, Cost.). A ciò si affianca la generazione efficiente di posti di lavoro, con evidenti ripercussioni positive sulle missioni proprie della Repubblica (artt. 1, 4 e 35 Cost.)[244]. E si potrebbe pure continuare, ma tutto ciò basta a dire che la statalizzazione del bene-porto è pienamente rispondente a missioni pubbliche, costituzionalmente rilevanti, a cui, più di recente, va associata la tutela dell'ambiente proclamata dall'art. 9 revisionato nel 2022[245].

Arrivando al cuore, la caratura pubblica ed economica del bene-porto, già solo per quanto garantita dall'art. 42 Cost., porta con sé alcune linee direttrici che il legislatore e l'amministrazione non possono disattendere.

[242] *Ibidem* si sostiene che esistono comunque beni economici sottoposti al controllo pubblico, che tuttavia sono esclusi dalla circolazione (si citano le miniere, le cave, le torbiere). Malgrado la loro natura, sarebbero estranei alla fattispecie costituzionale, tanto quanto i beni non economici (come quelli culturali).

[243] M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1991, p. 373 ss.

[244] Si noterà che uno dei problemi degli enti portuali fu l'esubero di manodopera, poiché il numero di lavoratori portuali era cresciuto a dismisura, contando sui monopoli, ma in maniera sproporzionata all'entità dei traffici. Non a caso, molti interventi legislativi (a partire dal d.l. 873 del 1986) si susseguirono nella materia del lavoro portuale, favorendo anche il pre-pensionamento degli addetti. Il problema connesso al lavoro portuale non è del tutto superato, come dimostra la costituzione delle Agenzie per la somministrazione del lavoro portuale (art. 4, d.l. 29 dicembre 2016, n. 243), affidate alle AdSP per il ricollocamento dei lavoratori in esubero. Tali Agenzie sono state di recente prorogate dall'art. 4, comma 1, d.l.31 dicembre 2024, n. 208 (*Milleproroghe* 2024).

[245] Su questo specifico punto si v. *infra*.

La prima è che nel porto, bene economico riservato allo Stato, gli interessi pubblici (economici e non, come quelli ambientali) devono armonizzarsi con quelli privati, ma, in caso di contrasto, prevalere. Questo significa che l'interesse pubblico non si esaurisce nel soddisfacimento degli interessi degli operatori privati che ivi operano (si pensi, come esempio, alla pianificazione delle opere necessarie). Di conseguenza, qualunque sia l'autorità chiamata ad occuparsi del porto e la forma istituzionale che essa assuma deve permanere una strutturale rappresentanza degli interessi pubblici connessi allo scalo. Servono, insomma, poli di potere pubblico e plessi amministrativi sufficientemente solidi per non essere soggiogati da poteri economici privati, che nell'ambito del commercio marittimo e della logistica possono essere di grande spessore.

La seconda è che il porto, come bene economico, necessita di una valorizzazione e di una messa a profitto nella misura massima consentita dall'ordinamento. Ciò impone una revisione attenta e continua dei canoni concessori (ed una verifica *ab externo* affinché non si realizzi quella "cattura del regolatore" di cui si è detto), ma anche un'attività imprenditoriale pubblica che guidi lo sviluppo dei porti. E qui il discorso si innesta sull'art. 43 Cost.

3. *Il porto come oggetto di un monopolio statale e luogo di plurimi monopoli legali* ex *art. 43 Cost.*

Non di rado, in materia di beni e servizi pubblici l'art. 42 subisce l'eclissi della norma successiva. Ossia: la riserva originaria fondata sull'art. 43 rende superflua l'indagine sulla natura dei beni e della proprietà connessa all'art. 42[246]. Questa considerazione è vera, nella misura in cui entrambi gli articoli "coprono" la dimensione proprietaria dei cespiti, ma non è esaustiva nel caso dei porti e, soprattutto, il diverso ambito operativo non esclude che la riserva originaria sulla proprietà del bene possa non corrispondere alla riserva originaria dell'attività di impresa che si esercita.

In effetti, l'art. 43 consente, a fini di utilità generale, la statalizzazione o la collettivizzazione di imprese o categorie di imprese, «che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

È innegabile che la riserva di *impresa* inerisca «l'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi» (art. 2082 c.c.) e non possa che includere i mezzi di produzione, dunque

[246] M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici*, cit., p. 93 ss.

i beni utilizzati nell'esercizio di tale attività. Nel caso dell'art. 43, che la *riserva di impresa* sia anche *riserva necessitata di proprietà,* lo si ricava dal richiamo all'espropriazione, nonché dal confinamento di questa possibilità a situazioni che evocano categorie di beni specifici (le fonti di energia, come i giacimenti) o situazioni di monopolio, proprio perché derivante dall'unicità proprietaria dei beni sfruttati (ad es. la ferrovia). La Corte costituzionale ha specificato che il senso della norma sta nella «eliminazione della eventualità che il privato, col peso della propria impresa – e naturalmente si tratta di imprese della massima dimensione – possa direttamente e profondamente influire su interi settori economici, con le conseguenze di ordine politico e sociale che a tale influenza sono connesse»[247]. La spiegazione del giudice delle leggi si sposa perfettamente con il senso del porto pubblico: se un privato gestisse un grande porto commerciale verrebbe proprio a crearsi quella situazione di influenza e potere economico che la Costituzione vuole evitare.

Per quanto attiene al *preminente interesse generale* – richiesto dalla norma costituzionale per costituire la riserva – basta osservare la costante formulazione, nella legislazione portuale italiana, del richiamo al *preminente interesse nazionale* che giustifica la gestione dei porti e di beni del demanio marittimo in capo allo Stato e non agli enti territoriali.

Il vero punto su cui deve focalizzarsi l'esegesi è, allora, se è possibile riconoscere *attività di impresa* nei porti che siano ascrivibili agli enti pubblici, per arrivare così a ritenere che la legge abbia realizzato o possa realizzare un'attuazione della norma costituzionale, a vantaggio dello Stato.

Qui giova partire dalla necessaria distinzione, formulata da Benvenuti: il porto è «*un bene attraverso cui si soddisfa un interesse pubblico generale inalienabile*», ma è anche «*un insieme unitariamente funzionante*» di competenze e attività[248]. Lasciando da parte le competenze (intese come attribuzioni di poteri pubblici), le stesse *attività* che ivi si realizzano sono tanto pubbliche che private. Basti pensare, per l'ambito pubblico, al tema delle opere e dei lavori portuali[249], che trovano ancora ampio richia-

[247] Corte cost., sent. n. 58 del 1965. Cfr. anche F. Galgano, sub *Art. 43*, in F. Galgano, S. Rodotà, *Rapporti economici. Tomo II*, in *Commentario alla Costituzione,* a cura di G. Branca, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1982, p. 196.

[248] F. Benvenuti, *Ordinamento giuridico dei porti,* cit., p. 2318. V. anche G. Pericu, *Porto*, cit., p. 425: «il porto come bene demaniale è elemento essenziale del porto considerato quale momento di aggregazione di un insieme di attività volte alla prestazione di servizi pubblici».

[249] *Ivi*, p. 2319: «manutenzione delle opere portuali e degli impianti e arredamenti, nonché la gestione e l'attività di polizia». Oggi tal

mo nella legge n. 84 del 1994[250]. Non solo, le AdSP hanno il compito di provvedere a «affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale[251], non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1» (art. 6, comma 4, lett. c)[252].

Si tratta di attività che hanno attitudine ad aumentare il valore del bene demaniale, a renderlo attraente per gli operatori dei traffici marittimi e indi a rafforzare il valore del suo sfruttamento attraverso le concessioni e le autorizzazioni alle operazioni portuali. Tutto ciò è dunque funzionale alla produzione di redditi, tant'è che la legge n. 84 del 1994 pone come prima risorsa finanziaria delle AdSP la riscossione dei canoni (art. 13, comma 1, lett. a).

Se proviamo ad incasellare il porto nel quadro dell'art. 43, possiamo allora evidenziare che:

a) la gestione di ogni singolo porto, come bene unitario, rappresenta una situazione di monopolio locale[253];

b) gli enti gestori realizzano attività economica di realizzazione, mantenimento e valorizzazione delle infrastrutture;

c) nel porto vanno offerti diversi servizi di interesse generale, distinti dai servizi portuali che hanno carattere privato (art. 16, legge n. 84/1994);

d) se tali servizi sono riconosciuti di interesse generale, persino l'ordinamento europeo ne riconosce l'assoggettabilità al regime di esclusiva[254].

Si può dunque affermare che vi siano alcune attività economiche "d'impresa" che sono riservate dalla legge all'ente pubblico (oggi AdSP), poiché si collegano tanto ad una situazione di monopolio, quanto all'erogazione di servizi pubblici essenziali, quali sono, in relazione all'ambiente marittimo, le opere che mantengono il porto viabile e assicurano la sicurezza della

[250] Così sulle attribuzioni delle AdSP: cfr. art. 6, comma 4, lett. b) ("manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali"), o sulle opere portuali art. 5, comma 8 («Spetta allo Stato l'onere per la realizzazione delle opere nei porti di cui alla categoria I e per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II»). L'art. 18 bis prevede un'autonomia finanziaria delle AdSP per la realizzazione di opere nei porti.

[251] Sui servizi pubblici essenziali nel quadro dell'art. 43 Cost. il rimando è a U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, CEDAM, Padova, 1964.

[252] Peraltro, nei porti dove i servizi di interesse generale erano gestiti dalle precedenti organizzazioni, le AdSP possono continuarne l'erogazione o promuovere società cui partecipare minoritariamente (art. 23, comma 5).

[253] Sul fatto che l'art. 43 Cost. si applichi anche a monopoli locali F. GALGANO, sub *Art. 43*, cit., p. 196.

[254] Art. 106, comma 2, TFUE. Nella materia portuale rievochiamo le sentenze *Porto di Genova II* e *III*, sui servizi ambientali e di ormeggio.

navigazione. La ricaduta economica di queste attività si misura attraverso un corrispondente aumento dei valori dei canoni concessori.

La natura economica e commerciale di alcune attività della AdSP è oggi peraltro sancita dall'art. 6, comma 9 *bis*, della legge n. 84 del 1994, che denota le AdSP come soggetto passivo dell'IRES, con esclusione (comma 9 *ter*) delle attività di imposizione fiscale, considerate esercizio di funzioni pubbliche. Tale previsione (introdotta nel 2022) ha sostanzialmente anticipato un'esigenza imposta dalla giurisprudenza unionale, che ha considerato l'esenzione delle Autorità portuali dalle imposte sui redditi delle società come un indebito aiuto fiscale (non solo nel caso italiano[255]), variamente messa in luce anche dalla Commissione Europea nella sua attività di guardiana degli aiuti di Stato[256].

Queste spinte europee, lungi dal contraddire l'esigenza costituzionale dell'art. 43 Cost., sembrano invero rafforzarla nel caso di specie e depongono – come si dirà meglio – per una visione diversa e maggiormente imprenditoriale delle autorità portuali. Difatti, a fianco delle attività di carattere infrastrutturale, v'è tutto l'ambito delle operazioni e dei servizi portuali, che si realizzano oggi tramite attività private soggette ad autorizzazioni contingentate (art. 16 legge n. 84/1994). Si tratta dell'effetto di liberalizzazione parziale, compiuto dalla riforma del 1994, che in ossequio alla prima sentenza *Porto di Genova*, ha eliminato gran parte dei monopoli esistenti a vantaggio delle compagnie portuali.

Va però segnalato che alcuni servizi portuali, o *rectius* tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio)[257] sono ancora oggetto

[255] Cfr. sentenza del Tribunale UE del 20 dicembre 2023, C/2024/1850 e i precedenti ivi richiamati connessi ai casi dei porti belgi, olandesi, tedeschi e francesi. In precedenza, la Corte di Cassazione aveva escluso che le concessioni demaniali delle AdSP potessero costituire attività d'impresa (cfr. Cass., sez. tributaria, n. 6716 del 10 marzo 2020).

[256] Si v. ad esempio la decisione della Commissione Europea Aiuti di Stato SA.38399 (2018/E) – Tassazione dei Porti in Italia, che osservava come «*lo sfruttamento commerciale di infrastrutture portuali e la costruzione di simili infrastrutture ai fini di sfruttamento commerciale costituiscono attività economiche*».

[257] Art. 14, comma 1 bis, l. n. 84/1994 li definisce come *servizi tecnico-nautici* e li qualifica come «servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo». Il Regolamento europeo 2017/352 li definisce generalmente servizi portuali (art. 1, comma 1). Nella sistematica della legge n. 84 sono invece servizi portuali (art. 16, comma 1) quelli riferiti a prestazioni specialistiche, complementari e accessorie al ciclo delle *operazioni portuali* (il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale). Tuttavia, oggi anche la movimentazione delle merci rientra nell'ambito dei servizi portuali del Regolamento europeo.

di monopoli legali, considerati compatibili con il diritto europeo, e che la dottrina riconduce a riserve ex art. 43 Cost., come servizi pubblici essenziali[258]. Invero, per il pilotaggio e l'ormeggio i monopoli sono affidati ad enti in forma cooperativa[259], disciplinati dal codice della navigazione e vigilati non già dall'autorità portuale, ma dall'autorità marittima[260]. Viceversa, il rimorchio ed il battellaggio sono affidati in via esclusiva ad enti privati di carattere societario *tout court*[261].

Ora, addentrandoci in ipotesi la cui probabilità è forse remota, bisogna comunque constatare che imprese private esercenti tali servizi potrebbero essere statalizzate in base all'art. 43 Cost., senza peraltro contravvenire alle regole europee, godendo esse di forme di monopolio già esistenti e considerate compatibili con i Trattati. E ciò, invero, potrebbe anche applicarsi in futuro ad attività connesse ad operazioni portuali, ove potessero ritenersi come *servizi pubblici essenziali.*

4. Attività economica pubblica e politica portuale

Percorrendo la sequenza del testo costituzionale, un'analisi connessa alla programmazione ed al coordinamento dell'attività economica pub-

[258] F.A. Querci, *Il lavoro portuale*, cit., p. 99 e ss.; *contra* F. Lauria, *Le compagnie portuali nel diritto interno e comunitario*, cit., p. 55 ss.

[259] Si nota anche in questo frangente la valorizzazione di un principio costituzionale in materia economica, custodito dall'art. 45, che di recente la Corte costituzionale ha particolarmente valorizzato nella sent. n. 116 del 2025, con queste parole: «*L'art. 45, primo comma, Cost. si colloca all'interno di una visione pluralistica del sistema economico, completandone il quadro della disciplina costituzionale, che risulta tracciato, nelle sue linee portanti, dagli artt. 41, 42 e 43. Con una sostanziale peculiarità: mentre rispetto all'iniziativa economica privata l'«utilità sociale» si pone come principio limitante, alla cooperazione la Costituzione «riconosce» una «funzione sociale», individuandola quindi come connaturale a questo modello organizzativo, in quanto generativo di democrazia economica e mutualità. Tale funzione sociale si estrinseca, infatti, «nella congiunta realizzazione del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa» (sentenza n. 408 del 1989). In questi termini, il valore della cooperazione, che ne giustifica la promozione, sta nella capacità di unire strutturalmente all'aspetto economico quella funzione sociale che i costituenti consideravano necessaria per la promozione del lavoro e la realizzazione del bene comune*».

[260] Si v. l'art. 14, comma 1 *quinquies*, l. n. 84/1994 sulle cooperative di ormeggiatori, soggette a vigilanza e controllo del Comandante del porto; l'art. 86 cod. nav. e artt. 98 e ss. Reg. att. cod. nav. sulla corporazione dei piloti.

[261] Per fare un esempio, la società Gruppo Rimorchiatori Mediterranei S.p.A (che riuniva varie compagnie di rimorchio portuale italiane, a partire da quella del porto di Genova) è stata acquisita dal gruppo armatoriale privato MSC.

blica (art. 41, comma terzo) in ambito portuale avrebbe forse richiesto di essere anteposta alle riflessioni precedenti.

Tuttavia, si osserverà che questo andamento è funzionale ad un *climax* del ruolo statale sui porti. In effetti, dopo averne chiarito la dimensione proprietaria come *beni economici*, quindi da far fruttare, e aver riconosciuto che nei porti, monopoli naturali, si svolgono attività economiche da parte degli enti pubblici, viene il momento di trascendere la dimensione meramente individuale (del singolo porto) per analizzare quella più ampia, del sistema portuale e, quindi, della *politica portuale nazionale*.

Vale la pena mettere in evidenza gli elementi del denso paradigma costituzionale incastonato nel terzo comma dell'art. 41, che, dopo aver sancito la libertà dell'iniziativa economica privata e i suoi limiti, impone alla legge di fissare *programmi e controlli opportuni*, affinché l'*attività economica pubblica* e privata possa essere *indirizzata* e *coordinata a fini sociali e ambientali*.

Si tratta di una norma che, soprattutto per quanto riguarda l'*attività economica pubblica*, elemento della disposizione costituzionale che, nella riflessione dottrinale, è stato forse meno attenzionato, anche perché dato per presupposto, rispetto alla libertà privata[262], è parsa perdere di smalto

[262] In effetti, la dottrina costituzionalistica ha sempre più disquisito su come e quanto l'art. 41 nel suo complesso giustificasse la limitazione dell'attività di impresa privata, sia dal punto di vista della concorrenza che dell'obbligatorietà di determinate attività o condotte economiche da parte del privato, oltreché della "fondamentalità" della libertà di impresa. La dottrina sul tema è ampia. Si v. in particolare V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959; A. Baldassarre, voce *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 582 ss.; A. Pace, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 1217 ss.; F. Galgano, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in Id. (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economica*. Vol. I, *La Costituzione economica*, CEDAM, Padova, 1977, p. 511 ss.; P. Cavaleri, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente*, CEDAM, Padova, 1978; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova 1983; A. Pace., *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, n. 2/1993, p. 327 ss.; F.S. Marini, *Il privato e la Costituzione: rapporto tra proprietà ed impresa*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 47 ss.

L'attività economica pubblica è parsa restare sullo sfondo, per lungo tempo considerata un dato acquisito e ovvio dell'intervento pubblico nell'economia, considerata sempre in relazione alla sua concorrenzialità con quella privata. Si confrontano a riguardo due tesi: da un lato F. Galgano, sub *Art. 41*, in F. Galgano, S. Rodotà, *Rapporti economici. Tomo II*, cit., p. 46 sottolinea l'equiparazione costituzionale fra l'attività economica pubblica e quella privata, poiché la prima è «sottratta allo "statuto" della pubblica amministrazione ed è sottoposta allo "statuto" dell'impresa, costituzionalmente concepito come statuto unitario, applicabile così all'impresa privata come all'impresa pubblica». Dall'al-

con la progressiva attività di privatizzazione, obbligata dalle regole del mercato unico europeo e – soprattutto – dei vincoli al bilancio e al debito pubblico dello Stato[263]. Ma così, a ben vedere, non è e soprattutto non lo

tro lato, A. Pace, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, cit., p. 331 ha contestato questa unicità, ritenendo che la libertà del primo comma vigesse esclusivamente per i privati, sicché anche l'attività economica pubblica deve sottostare al principio di legalità, valido per le funzioni amministrative. Dal punto di vista contenutistico, la dottrina si è concentrata sull'*impresa pubblica*, pur sottolineando che essa non esaurisce l'attività economica del pubblico: cfr. F. Roversi-Monaco, *L'attività economica pubblica*, in F. Galgano, *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economica,* cit., p. 385 ss.; spunti ricostruttivi si rinvengono anche in S. Cassese, *I beni pubblici*, cit., pp. 37-38 (in nota). Sul punto risulta fondamentale lo scritto di A. M. Sandulli, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, Giuffrè, Milano, 1979, oggi in Id., *Scritti giuridici*, IV, Jovene, Napoli, 1990, p. 599 ss.

Oggi l'attività pubblica d'impresa si esplica in primo luogo attraverso le partecipazioni statali, divenute strumento di politica industriale attiva, come sottolinea P. Averardi, *Potere pubblico e politiche industriali*, Jovene, Napoli, 2018, p. 135 ss. Dunque, l'attività economica pubblica si è in parte fusa e/o confusa con l'attività di coordinamento e di indirizzo che l'art. 41, comma terzo, riserva ai pubblici poteri, partendo dal legislatore. Ciò che, invero, ci dimostra come nella dizione "attività economica pubblica" non possa rientrare esclusivamente l'attività di impresa in senso stretto, ma l'insieme delle operazioni di investimento (anche promozionale) che lo Stato compie sul mercato. Anche gli incentivi non possono non rientrare in questo alveo, come già peraltro segnalava G. Guarino, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, nonché Id., *La disciplina giuridica dei permessi di ricerca e delle concessioni minerarie*, entrambi in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 149 ss. e 272 ss., rispettivamente. Non solo, è difficile oggi disconoscere che esistano attività economiche (quale, ad esempio, la valorizzazione dei beni culturali) che generano flussi di capitali rilevantissimi e certamente non erano considerate in passato come facenti parte di un'attività d'impresa, ma erano semmai viste come esplicazioni di "mere" funzioni amministrative. Ancora, l'appiattimento dell'attività economica pubblica ad attività di impresa sembra disconoscere che nell'attività contrattuale della pubblica amministrazione (retta dal Codice dei contratti pubblici, d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36) vi sia una forte capacità di indirizzo dell'attività economica anche privata, come peraltro rappresentano oggi plasticamente le norme codicistiche riguardanti le clausole sociali dei bandi ed i criteri di sostenibilità ambientale ed energetica (art. 57 del citato Codice).

[263] Cfr. in senso critico M. Manetti, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, p. 315 ss., che sottolinea (p. 322) la riespansione della sfera pubblica dopo la crisi economico-finanziaria del 2012 e la "rinascita" tanto delle libertà economiche previste dalla Costituzione, quanto del «ventaglio molto ampio di poteri pubblici capaci di incidere su quella libertà», che l'ordinamento europeo non ha trasfigurato. In questo senso v. anche il lavoro di F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica*, cit., p. 19 ss. in particolare, dove giustamente si osserva una nuova possibile convergenza tra aspirazioni della Costituzione economica italiana e ordinamento europeo dopo l'epoca pandemica.

è nel nostro ambito, dove rimane un'intensa attività economica pubblica, vale a dire un'insieme di iniziative economiche pubbliche, che corrispondono ad atti di mobilitazione e destinazione dei capitali da parte dei pubblici poteri[264].

È noto che questa programmazione economica[265], negli intendimenti costituzionali, avrebbe dovuto seguire delle linee direttrici, per non scadere in una spesa disorganizzata e disarticolata, priva di unità di intenti anche con il settore privato, e quindi destinata ad essere improduttiva di benefici duraturi per la collettività[266]. Altrettanto noto è che gli auspici del Costituente non trovarono adeguata attuazione nella prassi[267].

[264] Si riprende, applicandola al settore pubblico, la definizione data *per relationem* da M. Luciani, *La produzione economica privata,* cit., p. 15 ss., definendo *in primis* l'iniziativa economica. L'attività è dunque il complesso dell'iniziativa e dello svolgimento che mettono in moto e tengono viva la produzione di beni e servizi.

[265] Sulla pianificazione v. almeno C. Esposito, *Gli articoli 3, 41, 43 della Costituzione e le misure legislative e amministrative in materia economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, p. 53 ss.; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di comunità, Milano, 1963; A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano 1969; S. Cassese, *Tipologia della programmazione economica*, in F. Galgano, *Trattato di diritto commerciale*, cit., p. 301 ss.; M. Carabba, voce *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, p. 1113 ss.

[266] Il che doveva prescindere dagli orientamenti politici ed alla valenza massimalista ("socialista") o minimalista che si voleva dare al termine "programmazione", poiché, come sottolineava Einaudi, la pianificazione è un'attività di per sé neutra e generale ("*tutti facciamo piani*"), e quando è diretta ad un fine dato, specifico e concreto, non può incagliarsi nei pregiudizi ideologici: cfr. L. Einaudi, *Tutti facciamo piani*, in *Il buongoverno*, Bari, Laterza, 1962, p. 321 ss.,

[267] Un ampio novero delle disfunzioni dell'intervento pubblico nell'economia è dato da G. Amato, nella sua *Introduzione* a Id. (a cura di), *Il governo dell'industria in Italia,* Bologna, Il Mulino, 1972, un testo che, per quanto risalente, mette in evidenza problemi che appaiono costanti nel tempo, che, in sintesi, si connettono al rapporto fra politica ed economia, nel senso di classi politiche e gruppi economici (in particolare, imprenditoriali). Così Amato, nel ripercorrere le fasi repubblicane sino ad allora, parla, fino agli anni '60, di uno «*Stato pluralizzato in amministrazioni che canalizzano gli interessi imprenditoriali*» (p. 34), nonché di «*una logica degenerativa […] che connetteva per frammenti la classe di governo agli svariati gruppi partoriti dallo sviluppo sui versanti [dei suoli urbani, dell'edilizia, dei trasporti e del commercio]*» (p. 38). Ancora, «*il sostegno non era più allo sviluppo industriale […], ma investiva immediatamente iniziative singolari. E la mediazione non era più con ceti, con partiti rappresentativi di interessi, attraverso misure di diffuso valore compensativo, ma si esauriva tutta nei rapporti palesi e sotterranei con i gruppi svariati di interesse, con i potentati locali, con i centri influenti del potere privato*». Il tenore di queste osservazioni, anche per i decenni successivi, pare confermato dall'A., in Id., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1992, nonché da ultimo in Id., *Bentornato Stato, ma…*, Il Mulino, Bologna, 2022.

Soffermandoci sulla prospettiva di questa ricerca, conviene analizzare separatamente – consci che, in realtà, sono profili fra loro interdipendenti – i principali snodi dell'attività di pianificazione economica che ha riguardato i porti e la relativa *governance*.

4.1. *I porti nella pianificazione economica*

È un dato storico incontrovertibile che in Italia fu approvata una sola legge di pianificazione economica generale[268], cioè non settoriale, ovvero la legge del 27 luglio 1967, n. 685, con cui si approvò il *programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970*. Si trattò di una legge «estremamente ambiziosa», che resta «un documento di non comune interesse storico, in quanto con esso il Parlamento dette atto di ciò che occorreva fare in ogni campo della vita della nazione per superare i punti nodali di un pesante passato»[269]. Dal punto di vista pratico, la pianificazione integrale fallì, e negli anni successivi si estrapolarono dalla stessa piani di carattere settoriale.

Per quel che qui interessa, bisogna rilevare come il Capitolo XI, dedicato ai Trasporti, mettesse in evidenza *deficit* strutturali per la Penisola, seppur con note di ottimismo. Già emergeva la necessità di sviluppo dell'intermodalità (sebbene ancora così non definita)[270]. Ai porti era data specifica attenzione, già nella loro dimensione "concorrenziale" comunitaria[271], riconoscendo però «*le gravi deficienze strutturali e funzionali del*

[268] Traccia delle similitudini fra le legge di piano e il PNRR M. Clarich, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, n. 8-9/2021, p. 1031 ss.

[269] M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., p. 288.

[270] Par. 127 (*Viabilità*): «il sistema viario dovrà favorire il collegamento veloce tra aree di elevata concentrazione produttiva ed economica e dovrà realizzare una trama infrastrutturale di servizio alle attività produttive delle aree servite. Da queste esigenze consegue che la rete deve realizzare concretamente: un collegamento veloce tra le aree, che consenta in primo luogo l'assorbimento del traffico a media distanza; una rapida diffusione di merci e passeggeri nel territorio dai punti di smistamento del traffico a lunga percorrenza (stazioni, porti, autoporti) […] L'intervento nelle autostrade nel quinquennio 1966-1970 sarà diretto in via prioritaria al completamento delle autostrade I.R.I., al completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, nonché alla realizzazione di raccordi autostradali e alle autostrade che, attraverso valichi o trafori alpini, attuino il collegamento con la rete autostradale europea e favoriscano lo sviluppo dei grandi porti del Paese».

[271] Par. 133 (*Trasporti marittimi*): «Nel ramo delle attività marittime, il programma di interventi mira ad ottenere per i trasporti marittimi una riduzione progressiva del deficit della bilancia dei noli e un aumento dell'offerta di naviglio per i traffici di cabotaggio;

nostro sistema portuale», identificato tanto sul versante materiale, quanto su quello propriamente istituzionale, rispetto al quale si sottolineava l'ingente numero degli scali e la legislazione «*antiquata*» che li riguardava[272].

Che il programma dei porti non avesse dato i frutti sperati è dimostrato dall'adozione, a quasi vent'anni di distanza, del *Piano generale dei trasporti*, previsto dalla legge 15 giugno 1984, n. 245 ed emanato sotto forma di Decreto del Presidente del Consiglio il 10 aprile 1996[273]. Il Piano nasceva dopo analisi che avevano condotto «*all'individuazione delle problematiche che caratterizzano il settore e dei nodi e delle strozzature da superare per conseguire una più funzionale integrazione nel quadro dello sviluppo economico del Paese*». Il paragrafo n. 17 è dedicato ai porti ed è qui che si prefigura l'istituzione dei "sistemi portuali" «*intesi non come meri aggregati amministrativi di settore, ma come complessi economico-territoriali che – imperniati*

per il settore della pesca, la compressione del deficit della bilancia ittica; per il settore portuale, lo sviluppo dei porti italiani nei confronti di quelli degli altri paesi europei, particolarmente comunitari, e il coordinamento con l'intero sistema nazionale dei trasporti.»

[272] Par. 134 (*Attrezzature portuali*): «Nel prossimo quinquennio occorrerà fronteggiare in maniera decisa le gravi deficienze strutturali e funzionali del nostro sistema portuale. Le deficienze strutturali concernono l'insufficienza dei bacini e delle banchine, la carenza di attrezzature meccaniche, l'insufficienza di collegamenti con l'entroterra. *Le deficienze funzionali derivano dall'eccessivo numero dei porti e dall'antiquata legislazione che li riguarda*, dalla scarsa organizzazione dei servizi e del lavoro portuale, dalla insufficiente manutenzione. *Il programma dei porti mira ad ottenere l'incremento della produttività attraverso la esecuzione di opere, attrezzature e impianti nei grandi porti industriali e commerciali di interesse nazionale e il miglioramento della ricettività e funzionalità dei "porti dello sviluppo"*, cioè di quegli scali che presentano particolare interesse per l'industrializzazione del Mezzogiorno e per i servizi specializzati relativi al naviglio di piccolo tonnellaggio, cabotaggio, alla flotta da pesca d'alto mare, al turismo. La massima integrazione tra sistema portuale e sistema di trasporto terrestre sarà perseguita attraverso uno stretto coordinamento col settore ferroviario e stradale e con quello degli oleodotti. I programmi di sviluppo dei porti dovranno inoltre tener conto degli aspetti urbanistici connessi con gli interventi portuali, da quelli dello sviluppo urbano a quelli igienici e paesistici. *Quanto alle deficienze funzionali, le più urgenti misure da attuare – nell'interesse dell'economia generale del Paese – riguardano la riorganizzazione dei rapporti fra Amministrazione centrale della Marina e Amministrazioni decentrate, il coordinamento fra le Amministrazioni centrali investite di responsabilità nell'economia dei porti, il riordinamento dei servizi portuali e del lavoro portuale.* In connessione con l'intervento nel campo delle opere portuali si pone l'azione per la difesa delle coste dalla azione del mare e la tutela del demanio marittimo, per una razionale valorizzazione turistica delle nostre coste. Conseguentemente dovranno essere introdotte le necessarie modifiche nel Codice della navigazione e nel relativo Regolamento» (enfasi aggiunte).

[273] *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, n. 111 del 15 maggio 1986. Su questo atto ed i suoi contenuti v. C. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 111 ss.

sul porto in quanto terminale fondamentale – realizzano un modello organico di offerta di trasporto». Dal punto di vista geografico erano individuati come sistemi: il Mar Ligure, l'Alto e Medio Tirreno, il Basso Tirreno, lo Ionio e il Basso Adriatico, l'Alto Adriatico, il Medio Adriatico, la Sicilia e la Sardegna. Si prevedevano quindi "piani di sistema", che sarebbero stati approvati dal CIPET (Comitato interministeriale per la programmazione economica e i trasporti). Il piano annunciava peraltro una nuova classificazione dei porti sulla base dei sistemi ed una legge «*innovativa*» che avrebbe letto la portualità nazionale «*per sistemi*».

Il decreto-legge n. 873 del 1986 (convertito dalla legge 13 febbraio 1987, n. 26) diede applicazione a questi intendimenti, creando i sistemi portuali[274], organizzati attorno ad un comitato e ad una segreteria tecnica con il compito di elaborare il piano di sistema. Ma, a parte ripianare debiti degli enti portuali, la legge non interveniva sulla configurazione degli enti portuali. È evidente che queste linee verranno sviluppate solo trent'anni più tardi, con la nascita delle AdSP.

Nel 1991, con DPR del 29 agosto[275], il Piano Generale dei Trasporti viene aggiornato. Al par. 4.3. si dà conto della «*mancata attuazione in concreto*» dei sistemi portuali che «*pone il problema del loro inserimento in una effettiva strategia di riforma della portualità, coerente con il complesso delle scelte in materia di trasporti*». Il documento ribadisce «*una interpretazione dinamica, e non quindi meramente descrittiva, del sistema portuale come complesso di infrastrutture marittime e intermodali guidate da una programmazione unitaria estesa a coordinare altresì spazi e aree litoranee tra loro, con i trasporti marittimi e interni, nonché con le aree del retroterra comunque gravitanti nell'orbita funzionale dei porti del sistema*». Nel piano si sottolineava la necessità, dopo la sentenza sul Porto di Genova, di rivedere la gestione portuale «*principio ormai acclarato della separazione fra compiti promozionali, programmatici e di coordinamento, propri della sfera pubblicistica, e compiti di conduzione economico-produttiva, propri della sfera imprenditoriale*», non mancando una lamentala per l'incagliamento di progetti di riforma in materiale portuale[276].

[274] Cfr. *ivi*, p. 133. I "sistemi portuali" dovevano fungere da «soggetti istituzionali intermedi» fra il Ministero e gli enti portuali singoli.

[275] DPR 29 agosto 1991, *Aggiornamento del Piano generale dei trasporti*. (GU Serie Generale n. 267 del 12 novembre 1991).

[276] «*In materia sono da tempo all'esame del Parlamento un Disegno di Legge governativo ed una proposta di Legge parlamentare, estesi anche ad altri aspetti dell'ordinamento dei porti; ma è finora mancato l'impulso necessario a dare consistenza ad una politica che, viceversa, rischia di rimanere relegata ad un livello puramente intenzionale se non trova,*

A seguito di questo aggiornamento giungerà effettivamente la legge n. 84 del 1994. Si noterà, per precisione, che il Piano del 1991, introducendo il principio di separazione, non stava in realtà enunciando *sic et simpliciter* la privatizzazione di tutte le operazioni portuali o la totale estromissione del pubblico da esse, come precipitato dell'ordinamento europeo. Punto principale era lo scorporamento delle compagnie portuali dall'ecosistema pubblicistico degli enti portuali e la fine del loro monopolio[277].

Dal 1994 passeranno vent'anni prima che il legislatore sentisse il bisogno di ipotizzare una nuova pianificazione, questa volta esplicitamente rivolta alla portualità e alla logistica. Il c.d. "Decreto sblocca-Italia" voluto dal Governo Letta (d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito dalla legge 11 novembre 2014, n. 164) introduce la *pianificazione strategica nazionale della portualità e della logistica* (art. 29). Si tratta, nella lettera e nella volontà del legislatore, di un piano *una tantum*, adottato dal Presidente del Consiglio e non destinato all'aggiornamento, ma il cui scopo principale è la razionalizzazione, il riassetto e l'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, «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».

A questo fa effettivamente seguito la riforma portuale del 2016, che introduce le AdSP. La riforma, però, non centra il senso profondo della pianificazione strategica: in effetti, la creazione di Autorità pluri-scalo non garantisce affatto il coordinamento fra esse, che restano poli territoriali disaggregati e in competizione fra loro. L'organo introdotto per il coordinamento (la *Conferenza nazionale di coordinamento dei Presidenti delle AdSP*, di cui all'art. 11 *ter* l. n. 84/1994) si rivela in realtà un organismo consultivo, a cui partecipano dei delegati della Conferenza Unificata fra Stato ed enti locali e che dovrebbe promuovere Accordi fra lo Stato e questi ultimi in materia di sviluppo logistico di area vasta. Tuttavia, priva di qualunque potere direttivo, tale Conferenza nazionale si è trasformata nell'ennesimo corpuscolo in un sistema policentrico "esploso"[278], in cui viene meno il

oltre che la necessaria volontà i punti concreti di coagulo su cui raccogliere un altrettanto necessario consenso per costruire un nuovo quadro di riferimento dell'intero settore».

[277] In questo senso si v. il disegno di legge governativo, A.S. XI, d.d.l. n. 578, di iniziativa del Ministro della marina mercantile Tesini, del 1° settembre 1992. Dalla relazione annessa (p. 5), emerge che la riforma degli enti portuali era dovuta ai risultati negativi sul piano imprenditoriale, che in qualche modo frenavano l'emersione di positive iniziative private e non all'applicazione delle regole europee, che riguardavano i monopoli dei lavoratori portuali.

[278] Per riprendere un'efficace immagine di F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1153 ss.

cardine della programmazione (o pianificazione che dir si voglia), ovvero «l'unità nell'organo di governo»[279] dell'economia portuale[280].

E qui si intravede un problema essenziale, di *governance*, che l'ultimo atto di pianificazione rilevante ai nostri fini ha effettivamente rilevato.

Il decreto-legge 11 novembre 2022 n. 173 (convertito dalla legge 16 dicembre 2022, n. 204) ha attribuito al Presidente del Consiglio la funzione di coordinare, indirizzare e promuovere l'azione del Governo con riferimento alle *politiche del mare*[281], creando contestualmente un apposito Comitato interministeriale (CIPOM), cui è devoluta in particolare la competenza ad adottare il *Piano nazionale del mare* (PNM), che contiene gli indirizzi strategici, tra le altre cose, per la «*valorizzazione delle vie del mare e sviluppo del sistema portuale*», la «*promozione del sistema-mare nazionale a livello internazionale*», nonché la «*valorizzazione del demanio marittimo, con particolare riferimento alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative*». Diversamente dal Piano nazionale della portualità e della logistica, il PNM va elaborato con cadenza triennale (art. 12, comma 3 d.l. n. 173/2022). Il documento è stato effettivamente approvato con delibera del CIPOM del 31 luglio 2023, con pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 23 ottobre successivo.

Appare piuttosto chiaro che il nucleo duro del PNM sta proprio nella politica portuale, nel senso ampio che – come sopra ricordato – abbraccia la filiera logistica e la disciplina delle aree connesse ai porti (retroporti, ZES, ZLS). I porti sono lo snodo su cui poi si innestano gli altri assi, della politica marittima e commerciale, oltreché energetica[282]. Con specifico ri-

[279] F. Merusi, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in. E. Bindi, M. Perini, A. Pisaneschi, L. Violini (a cura di), *La separazione dei poteri nello Stato contemporane*o, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2025, p. 448 (la citazione è riferita in generale alla programmazione economica).

[280] Lo ammette anche chi ha contribuito alla riforma: cfr. L. Merlo, *La politica marittima*, cit., pp. 99-100, che invero dà conto di una precedente proposta che vedeva un coordinatore unico.

[281] La norma è oggi contenuta all'art. 4 *bis* del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

[282] «Il porto, quindi, non si riduce solamente all'infrastruttura marittima, ma deve essere inteso e riguardato in questa sua prospettiva dinamica che valorizzi anche l'efficienza e l'affidabilità dell'intera connessione intermodale ad esso risalente. In conclusione, può dirsi che in aggiunta alla collocazione geografica devono essere valutati altri elementi, quali l'efficienza dell'integrazione sostenibile del "sistema porto" nella rete logistica retroportuale e tutti quegli altri fattori aggiuntivi che coniugano gli aspetti di sicurezza marittima e portuale tradizionali con le nuove ed evolute esigenze commerciali» (*Piano nazionale del Mare*, p. 52).

guardo alle Autorità portuali, il PNM invita a valutare «un possibile adeguamento della natura giuridica dell'Ente», soprattutto volto a «consentire alle AdSP – deputate alla gestione dei porti nazionali – *iniziative d'impresa nella catena logistica*, anche attraverso forme consortili o comunque di compartecipazione con soggetti privati» (corsivo aggiunto). Non solo, il Piano invoca «[l'] individuazione di un organo centrale con compiti di coordinamento, indirizzo, pianificazione, regolazione e distribuzione delle risorse dello Stato», con specifico riferimento all'esperienza spagnola.

Dunque, si è in attesa di una nuova proposta di riforma, variamente annunciata dal Governo, anche per via legislativa[283], che dovrebbe seguire le linee disegnate dal PNM.

Va constatato che detto Piano è l'unico strumento pianificatorio previsto dalla legislazione in vigore specificamente dedicato al settore dei trasporti (ancorché marittimi). In effetti, non solo il Piano nazionale della portualità e della logistica era disciplinato *one-shot*, ma la riforma del nuovo Codice dei contratti pubblici (d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36) non ha ripreso dal previgente assetto il *piano generale dei trasporti e della logistica*, previsto dall'art. 201 del D. Lgs. n. 50/2016, erede della *mission* del piano nazionale sulla portualità[284], abbinato al Documento di programmazione pluriennale del Ministero dei Trasporti[285].

Il codice dei contratti pubblici attualmente in vigore prevede invece una *programmazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale ai fini della modernizzazione e dello sviluppo della Nazione.* (art 39), che confluisce in un omonimo *Documento*, con cadenza "di norma annuale". Il documento, in realtà, serve a raccogliere le infrastrutture che il Governo, con delibera del Consiglio dei Ministri, ha ritenuto tali, sentite le Regioni o su loro stesso impulso, ferme la proposta o il parere del Ministero competente. È altresì previsto un *piano nazionale dei servizi strategici per il Paese*, elaborato dal CIPESS (art. 221, comma 8).

Queste norme – con il richiamo al *preminente interesse nazionale* – sem-

[283] Il riferimento è all'art. 6 del d.l. 21 maggio 2025, n. 73, convertito dalla legge 18 luglio 2025, n. 105, che detta disposizioni sui piani regolatori portuali «nelle more della revisione organica della disciplina di settore».

[284] Art. 201, comma 2, del Codice del 2016: «Il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese. Il Piano è adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti».

[285] Questo atto resta ancora disciplinato dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.

brano voler indicare una sorta di regressione programmatoria generale da parte dell'Amministrazione centrale, che *de minimis non curat* e dunque, volta a volta, verificherà l'importanza di una determinata opera. Questa scelta si può leggere alla luce del quadro ordinamentale "parallelo" fornito dal PNRR e dai suoi programmi collaterali (come il Piano degli investimenti).

Se l'eliminazione di un "programma" può condurre alla perdita di una visione generale, bisogna forse leggere l'innovazione legislativa come una scelta pragmatica: la moltiplicazione delle pianificazioni, comunque definite, rischia di appesantire notevolmente l'attività esecutiva, per trasfondersi magari in piani burocratici poco significativi e in programmi disattesi.

La scelta, però, ci riconferma il valore strategicamente e qualitativamente diverso dei porti, sui quali l'attenzione viene mantenuta viva dal PNM.

4.2. *L'indirizzo e il coordinamento (cioè la* governance*). L'ipotesi di un'Agenzia nazionale sotto l'autorità del Presidente del Consiglio*

Pare assai rilevante che il PNM, in svariati passaggi, rivendichi per l'organo autore (il CIPOM) un ruolo centrale di coordinamento[286]. Si tratta di un'attitudine volta, per un verso, a giustificare la creazione di un nuovo comitato interministeriale ed una nuova delega in seno alla Presidenza del Consiglio. Ma, per altro verso, può anche preludere ad una futura evoluzione che faccia rivivere, sotto nuove spoglie, un Ministero della marina mercantile rifocalizzato su sfide più moderne[287].

Perché la creazione di un nuovo Dipartimento della Presidenza del Consiglio?

Le motivazioni sono presto dette: nel momento in cui si riconosce l'essenzialità della politica marittima, si genera un bisogno di unità dell'indirizzo politico, che richiede – condizione necessaria, ma non sufficiente – uno specifico ruolo assegnato al capo del Governo.

Si può allora affermare che identificare fra le attribuzioni del Presidente del Consiglio il compito di coordinare, indirizzare e promuovere le

[286] Così, appunto, per «le politiche di coordinamento e programmazione necessarie» sia per le rotte commerciali (p. 19), sia per le autostrade del mare (p. 26), che l'ambito strettamente portuale (p. 70), sia in relazione alle politiche fiscali in materia marittima (p. 34) ecc.

[287] È l'idea di L. Merlo, *La politica marittima*, cit., che non a caso invoca "un nuovo ministero del mare".

politiche del mare non è un fatto anodino. Riprendendo le parole della Corte costituzionale nella sent. n. 86 del 1977, «*è al Presidente di quel Consiglio che deve essere riportata la direzione, nel più ampio senso del vocabolo, della gestione di tutto quanto attiene ai supremi interessi dello Stato*». La decisione verteva sul segreto di Stato e dunque gli interessi identificati rappresentavano la «*difesa esterna ed interna dello Stato*» stesso.

La gestione dei porti e lo sfruttamento delle risorse del mare diventano un interesse non solo preminente, ma anche supremo dello Stato, nella misura in cui coinvolge la *sovranità territoriale* (e dunque anche esigenze di difesa e sicurezza) e la *sovranità economica* nazionale.

Ci troviamo di fronte ad una declinazione specifica e settoriale dei principi ricavabili dall'art. 95 Cost., che va letto nell'ampio quadro delle disposizioni della Costituzione economica e che trova un ulteriore rincalzo nel principio di *unità economica* della Repubblica, di cui all'art. 120, la cui tutela e custodia è attribuita esattamente al Governo nazionale.

Dunque, l'indirizzo e il coordinamento dell'attività economica pubblica (art. 41, comma 3 Cost.) nella materia non può che aversi a partire dal vertice del potere esecutivo. Nessuno pensa che il Presidente del Consiglio debba mettersi a dirigere quotidianamente i porti dello Stato, ma da queste affermazioni discendono implicazioni notevoli, non solo *de iure condendo*, ma pure *de iure condito*, che mettono in luce le incongruenze esistenti nell'ordinamento vigente.

Partiamo da quella più immediata e concreta: il procedimento di nomina dei presidenti delle AdSP, che vede il solo Ministro delle infrastrutture e dei trasporti come organo designante.

Ogni autorità è – sulla base della formulazione data dal d. lgs. n. 169 del 2016 – «*ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale ed è dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria*». Si tratta di una definizione molto più ampia di quanto sancito originariamente nel 1994[288]. L'attenzione va particolarmente richiamata sul fatto che le AdSP siano *enti di rilevanza nazionale*.

Queste parole non possono non richiamare alla mente la previsione, contenuta nell'art. 3 della legge n. 400 del 1988 sull'attività del Governo, che inquadra la nomina dei presidenti di «*enti, istituti o aziende di carattere nazionale*» in un procedimento ai massimi livelli, che richiede una delibera del Consiglio dei ministri, su iniziativa del ministro competente,

[288] «L'autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia di bilancio e finanziaria nei limiti previsti dalla presente legge».

incorporata successivamente in un decreto del Presidente della Repubblica, emanato dietro proposta del Presidente del Consiglio.

Vi è dunque un primo scollamento fra la norma del 1988 (attuativa dell'art. 95 della Costituzione) e la norma del 1994, modificata nel 2016 con il preciso intento di far assumere alle Autorità portuali una diversa dimensione, non più meramente locale. D'altra parte, come già segnalava la Corte costituzionale nella sentenza n. 378 del 2005, lo stesso ruolo del presidente dell'AdSP, *ex* art. 8 della legge portuale, lo proietta in una dimensione complessa, poiché è chiamato a coordinare le attività svolte nel porto dalle pubbliche amministrazioni[289] (art. 8, lett. g), partecipa alle sedute del Comitato interministeriale per la programmazione economica che riguardino gli scali di competenza (lett. i), promuove le conferenze di servizi aventi ad oggetto lo sviluppo portuale (lett. l). Competenze, queste, che fanno eco a quanto disposto dall'art. 11 della legge n. 400/1988, che disciplina i Commissari straordinari del Governo che sono nominati «per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali». Insomma, la volontà legislativa si è manifestata nel senso di ampliare le funzioni delle Autorità (che si trovano comunque a gestire porti di rilevanza economica nazionale e internazionale), conferendo loro una nuova posizione all'interno del panorama degli enti pubblici e sottraendoli alla qualificazione di «autorità periferiche»[290]. Il fatto che più di un'Autorità insista su almeno due Regioni ne è la prova[291]. Tutti questi elementi annullano in sostanza le possibili differenze semantiche attribuibili alle espressioni «*di rilevanza nazionale*» (legge n. 84 del 1994) e «*di carattere nazionale*» (legge n. 400 del 1988) e sembrano confermare un'attrazione del potere di nomina in capo al Consiglio dei ministri, coinvolto, nell'attuale assetto, solo in caso di assenza di intesa con le Regioni, ai sensi dell'art. 14 *quinquies* della legge n. 241 del 1990.

La seconda incongruenza riguarda la dispersione delle competenze interne al Governo. Se la parte del leone è fatta dal Ministero dei Trasporti, sui porti hanno competenza tanto il CIPESS (per la parte infrastrutturale), quanto il CIPOM. Quest'ultimo, in realtà, è sprovvisto di reali poteri "direttivi", in quanto gli è rimessa l'elaborazione di indirizzi strategici (art. 12, comma 2 d.l. n. 173/2022) e anche quando la legge

[289] Come enuncia l'articolo, nei porti operano bracci amministrativi stabili del Ministero dell'Economia e del Ministero della Salute (si pensi alle politiche doganali ed alle ispezioni sanitarie), ma si intersecano anche le competenze di altri Dicasteri, come quello dell'Ambiente.

[290] Corte cost., sent. n. 6 del 2023, punto 9.4 *Cons. Dir.*

[291] Cfr. Corte cost., sent. n. 208 del 2020.

istitutiva gli affida il compito di adottare «*le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi*» nell'attuazione del Piano, risulta assai vaga.

La creazione di un Ministero a parte avrebbe il pregio di specializzare l'attenzione politica sul settore, ma non risolverebbe la situazione della frammentazione politico-amministrativa.

Dunque, una soluzione percorribile e costituzionalmente adeguata a soddisfare le esigenze qui identificate – rapporto con gli enti locali, su cui si tornerà, a parte – sarebbe l'istituzione di una Agenzia nazionale per il sistema portuale, sotto la direzione della Presidenza del Consiglio[292], che avochi a sé tutti i poteri di natura politico-direttiva in merito alle strategie portuali.

In concreto, ciò significherebbe che l'attività di vigilanza sulle AdSP passerebbe dal Ministero dei Trasporti all'Agenzia, con tutti i necessari poteri connessi alla valorizzazione del demanio portuale (come la definizione delle regole sulle autorizzazioni ex art. 16, comma 4, o sulle concessioni previste dall'art. 18, comma 2, legge n. 84/1994) e, in prospettiva, per la promozione ed il coordinamento di possibili ulteriori attività di impresa che le stesse AdSP potrebbero intraprendere[293]. Non è da escludere che, in una visione più ampia, anche il Corpo delle Capitanerie di Porto, articolazione della Marina militare in dipendenza funzionale dal Ministero dei Trasporti, possa transitare sotto la vigilanza e la dipendenza dell'Agenzia, almeno per le funzioni aventi rilievo economico.

5. *Rincalzi alla Costituzione economica: fini sociali ed ambientali nella politica portuale*

La nota riforma costituzionale del 2022, modificando l'art. 9 ed introducendo la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, ha pure sancito che l'indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 41, comma terzo, deve perseguire non più solo *fini sociali*, ma anche *ambientali*.

Si tratta di due versanti (quello sociale e quello ambientale) che appaiono particolarmente rilevanti nel mondo portuale e quindi nel nostro ragionamento.

[292] Il modello a cui si pensa è quello dell'Agenzia Nazionale per la cybersicurezza: competenze tecniche, ma senza le mentite spoglie del "potere neutrale", tipiche delle Autorità indipendenti (cfr. M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994).

[293] L'Agenzia potrebbe dunque coniugare un'attività di coordinamento politico ai massimi livelli con la funzione di "isolante" fra il potere politico centrale e le istanze economiche territoriali, cercando di evitare una eccessiva «commistione fra Stato-sovrano e Stato-imprenditore» (così a proposito degli enti di gestione F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 30).

5.1. *La tutela dell'ambiente come nuova propulsione della regolazione e dell'attività economica pubblica. Limiti emergenti alle privatizzazioni del demanio marittimo*

In primo luogo, la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi manifesta la sua importanza laddove la risorsa naturale – il mare – venga sfruttata a fini economici, per un duplice motivo.

Da un lato, il mare non ha mai avuto una menzione costituzionale espressa, né una sua tutela. Degli ambienti geografici, la Costituzione menziona espressamente le aree montane (art. 44, comma secondo, Cost.) e lo fa con fini chiaramente *sociali*[294]. L'unico riferimento al "mondo del mare" è stato rappresentato proprio dai porti e dalle vie di navigazione ex art. 117, comma terzo, almeno sino all'introduzione del principio di *insularità* all'art. 119, comma sesto, Cost.

Il principio della tutela ambientale ed ecosistemica chiama tutti i poteri della Repubblica ad «un'efficace difesa» del mare, delle sue coste ed del suo intorno (l'ecosistema, appunto) da attività che lo danneggino[295]. Vi è un forte principio di conservazione e ripristino degli elementi naturali, particolarmente sottolineato dall'*interesse delle generazioni future*[296], che non può non riverberarsi sulla regolazione dell'attività economica. E se possiamo dire, con la Corte costituzionale, che la revisione del 2022 è «senza alcuna incidenza su numero ed essenza dei princìpi costituzionali fondamentali (supremi)», essa è giunta «con effetti normativi tutt'altro che trascurabili»[297].

Quindi, dall'altro lato, la novella dell'art. 41 è concomitante, ma ne-

[294] Cfr. G. Marchetti, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi*, n. sp. 5/2019, p. 203 ss. In effetti lo scopo della norma pare quello di ridurre gli svantaggi socio-economici che si generano nelle zone montane. La connessione con il comma che lo anticipa suggerisce anche l'intento di intervenire in generale sulla situazione economica delle popolazioni ivi residenti. L'art. 119 nella sua versione originaria faceva riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole al fine di assegnare contributi speciali.

[295] Corte cost., sent. n. 105 del 2024. Il passaggio completa osserva che la «riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

[296] Vi è in effetti un «cambiamento nella valutazione del rapporto tra Costituzione e futuro: dalla attenzione al 'futuro' delle Costituzioni […] si passa progressivamente al 'futuro' come dimensione da preservare» (Così R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 122).

[297] Corte cost., sent. n. 125 del 2025.

cessitata da questa nuova obbligazione costituzionale. Gli effetti, in realtà, sono molto più potenti di quanto non si possa immaginare. Anzitutto, l'intervento pubblico nell'economia riceve un nuovo e positivo slancio dalla revisione costituzionale e, invero, si consolidano i poteri e le situazioni di cui abbiamo dato conto, rilegittimate non solo dall'interesse economico nazionale, ma da un interesse ambientale nazionale che con questo si combina[298].

Ma c'è di più: può la Repubblica, chiamata a questa somma tutela, *privatizzare* i suoi beni demaniali territoriali che si intrecciano così strettamente all'ambiente[299]? Può davvero una privatizzazione essere fatta nell'*interesse delle future generazioni*, che si vedono collettivamente depauperate[300]?

Se nel comma secondo del 41 c'è "solo" un divieto di attività economiche private dannose per l'ambiente, nel terzo comma troviamo un vincolo per lo Stato di orientare tutta la attività economica, *pubblica* e privata, affinché vi siano *ricadute positive* sull'ambiente. È difficile credere che in questo orientamento si inserisca un'attività economica pubblica che, come l'alienazione di beni demaniali marittimi, faccia venire meno la garanzia del controllo pubblico – ed in ultima istanza democratico – sull'uso che di questi beni si fa e sulle ricadute ambientali dell'uso stesso.

[298] In questo senso M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1/2022, p 91: «le "finalità ambientali" non si configureranno più, per queste ultime, come semplici cause di possibile "giustificazione ragionevole" dell'intervento pubblico conformativo nell'economia, bensì quali specifici obiettivi in grado di fondare e imporre giuridicamente quell'intervento, orientando nel senso della transizione ecologica, con il vincolo del "compito" affidato da una norma costituzionale esplicita, l'intera produzione legislativa in materia economica».

[299] Qui occorre osservare in concreto la natura dei beni. È chiaro che una casa cantoniera, parte del demanio stradale, può essere ceduta senza particolari conseguenze sulla tutela ambientale. Così, evidentemente, non è per il porto e il lido del mare, che si connettono strettamente al territorio. In questo senso si trova appiglio nelle parole di R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, in *Federalismi*, n. 11/2022, pp. 4-5: «la modifica all'art. 9 Cost. implica una forma nuova e ulteriore della Repubblica, che permette di ragionare di Stato per l'ambiente o Stato ambientale. Nella consapevolezza che esso è la forma della nostra esistenza, l'art. 9 Cost. fa assurgere l'ambiente a presupposto esistenziale dello stesso ordinamento, rinnovando innovativamente quella tradizione pubblicistica che nel territorio vede uno dei fattori costitutivi dello Stato». Si v. anche le utili riflessioni sul rapporto fra doveri costituzionali di protezione ambientale e proprietà pubblica in A. O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, cit., p. 208 ss.

[300] In fondo è una domanda simile a quella che si è posta la Corte rispetto alla sostenibilità del debito pubblico, in un ambito che ha anch'esso carattere patrimoniale.

5.2. *Fini sociali, sviluppo e coesione territoriale nell'unità economica della Repubblica*

Accanto ai fini ambientali, vi sono pur sempre i fini *sociali* predicati sin dall'origine dall'art. 41, comma terzo, Cost. Le due direttive non sono ovviamente antitetiche, ma necessitano di armonizzarsi, poiché – come detto in altra sede – non sempre perseguire finalità ambientali soddisfa esigenze sociali e viceversa[301].

Quando guardiamo ai fini sociali dell'attività economica pubblica[302], non possiamo leggere separatamente le norme costituzionali che riguardano l'intervento dello Stato nell'economia, che prende avvio nella decisione di bilancio (art. 81 Cost.) e deve pur sempre essere orientato al soddisfacimento della missione costituzionale suprema della lotta contro le diseguaglianze, sancita dall'art. 3, comma secondo, Cost.

Sotto questa lente, appaiono densi di utilizzi i principi che emergono dall'art. 119, commi quinto e sesto, Cost., dove si parla di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali. Si tratta, in fondo, della declinazione di quei fini sociali che l'art. 41, comma terzo, predicava senza specificare. A questi è stato poi aggiunto il riconoscimento della *peculiarità delle Isole* e l'impegno a rimuovere gli svantaggi connessi alla separazione territoriale[303].

Particolare rilievo va dato allo *sviluppo economico*, espressione che si ritrova solo in questa disposizione della Carta[304]. Lo sviluppo economico non guarda solo allo sviluppo industriale e, in genere, delle attività economiche, ma è locuzione più ampia che abbraccia anche il versante del lavoro, d'altra parte promosso e tutelato dalla Costituzione *in tutte le sue forme* (art. 35, comma primo) e quindi la generazione di benessere per la

[301] Sia consentito rinviare a A. Lauro, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni. Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2022, in particolare p. 128 ss., dove si metteva a confronto il testo italiano con quello francese della *Charte de l'Environnement*.

[302] È sempre essenziale sottolineare che di questa attività ci stiamo occupando, lasciando da parte quella privata, che va interpretata assieme alle norme che disciplinano la proprietà (artt. 42, 44 e 47) ed l'armonizzazione fra capitale e lavoro (artt. 45 e 46).

[303] Sulla specialità insulare v. G.G. Carboni, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi*, n. 22/2022, p. 20 ss.; G. Demuro, *Il principio di insularità torna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *laCostituzione.info*, 18 maggio 2022; T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi – paper,* 16 novembre 2022; M. Betzu, G. Coinu, *L'insularità e la difficile strada verso l'effettività*, in *DPCE Online*, n. 3/2023, p. 2897 ss.

[304] La Costituzione parla di *pieno sviluppo della persona umana* (art. 3, comma 2), di *sviluppo della cultura* (art. 9, comma 1), di *sviluppo dell'artigianato* (art. 45, comma 2).

popolazione. C'è anche un evidente interesse dello Stato-apparato, che dalla realizzazione di profitti e dal diffuso miglioramento delle condizioni di vita può trarre nuove risorse finanziarie, tramite la tassazione. Risorse che dovrebbero entrare in un circolo virtuoso, finanziando le prestazioni che rendono poi effettivi i diritti della persona.

Non è un caso che la menzione dello *sviluppo economico* arrivi in apertura: il comma quinto dell'art. 119 Cost. va ben distinto dall'intervento meramente perequativo previsto dal comma terzo dello stesso articolo a beneficio dei territori più poveri. Il che, ovviamente, non significa affatto che gli interventi speciali o le risorse aggiuntive non possano essere destinate ad aree del Paese economicamente più arretrate (lo ammette la stessa norma costituzionale *expressis verbis*, menzionando la *coesione* e la *solidarietà sociale*, nonché la *rimozione degli squilibri economici e sociali*), ma sono comunque ammessi interventi volti a favorire la produzione economica anche in aree non depresse, senza che venga creata una gerarchizzazione fra queste tipologie di interventi. Ciò spiega perché la creazione di ZES non abbia riguardato solo il Meridione e le Isole, ma tramite le ZLS si sia estesa anche ad aree di per loro sviluppate.

Lette nel contesto generale dell'articolo, queste norme autorizzano lo Stato a prevedere stanziamenti specifici, quindi contributi finanziari, agli scopi indicati, ma anche a mettere in atto attività più articolate. Dunque, è una missione che lo Stato può delegare agli enti locali (destinando risorse aggiuntive) ma può anche compiere in prima persona (effettuando *interventi speciali*), previa identificazione delle collettività locali beneficiarie.

Questi interventi per lo sviluppo devono comunque svolgersi nel quadro del principio di *unità economica della Repubblica*, espresso dal seguente art. 120 come base autorizzativa di poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti locali[305].

Ora, questo principio mostra delle potenzialità poco esplorate[306], nella misura in cui la Corte lo ha ricondotto all'unità delle finanze repubbli-

[305] Si ricorderà che l'origine di questa espressione è tedesca ed è contenuta nell'art. 72 GG (*Wirtschaftseinheit*), ma ad uno scopo opposto rispetto a quello con cui si utilizza nella Costituzione italiana: in Germania, infatti, l'unità economica è, sì, giustificatrice dell'intervento statale, ma solo in vista della sua tutela può attivarsi la competenza concorrente del *Bund* in alcune materie che, però, appartengono ad una classe dove teoricamente l'intervento federale è libero e senza condizioni.

[306] In questo senso anche Q. Camerlengo, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, cit., p. 1023. F. Sorrentino, *Relazione*, in *Servizi tecnico-nautici: tra competenze decentrate. Atti del Convegno di Trapani. 29 giugno 2012*, 2012, p. 37 (disponibile sul sito *Assoporti.it*, sezione "Norme e studi"), cita il caso dei servizi tecnico-nautici e della loro obbligatorietà nei porti minori.

cane e quindi al rispetto da parte degli enti minori dei vincoli di bilancio identificati dallo Stato[307]. Tuttavia, quando si passa dalla finanza all'economia reale vi sono prospettive diverse e ulteriori, che le esperienze federali hanno illuminato e che riguardano più generalmente la politica fiscale e commerciale dello Stato: se essa non può essere frantumata negli ordinamenti federali, tanto meno lo può essere nel caso italiano.

Come si declina tutto ciò nel settore portuale?

In primo luogo, riconoscendo ai porti il ruolo di catalizzatore dello sviluppo economico, giustificando così gli interventi dello Stato non solo e non tanto a favore delle Autorità (suoi enti strumentali), ma dei territori e delle collettività ivi stanziate. Può trattarsi di interventi che in realtà contemperino le finalità sociali con quelle ambientali, per esempio, poiché il porto resta nondimeno una fonte di inquinamento significativa, che ha ricadute negative immediate sui luoghi circostanti.

In secondo luogo, bisogna ammettere che forme promozionali come ZES e ZLS sono giustificate dall'art. 119, ma debbono necessariamente essere temporanee, poiché realizzano un'eccezione all'unità economica della Nazione e, in definitiva, una sospensione del principio di eguaglianza sia tra individui che fra territori[308].

In terzo luogo, anche i principi qui passati in rassegna cospirano nell'individuare la responsabilità primaria dei porti e della loro politica in capo allo Stato. Del resto, la Corte costituzionale è ferma nel dire che gli interventi di cui all'art. 119, comma quinto, Cost. sono espressione della potestà legislativa esclusiva Statale nella materia della «perequazione delle risorse finanziarie» (lett. e). Tale competenza, secondo la Corte costituzionale[309], non può risolversi in una surrettizia ingerenza nelle at-

[307] Cfr. *ex plurimis* sent. n. 32 del 2025, n. 20 del 2023, n. 200 del 2019, n. 199 del 2018, n. 190, n. 14 del 2017, n. 82 del 2015. Si v. in particolare quest'ultima per la connessione stabilità tra i principi dell'art. 119 Cost. e il principio di unità economica.

[308] Si tratta di un tema antico che rimanda alla storia dei porti franchi: v. ancora G. Delogu, *What is a free port?*, cit., p. 41 ss.

[309] Cfr. *ex multis* Corte cost. sent. n. 189 del 2015: da un lato si è affermato che «in relazione ad un intervento statale "speciale" ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., come quello delineato dalla norma impugnata, spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi». Dall'altro, la Corte «ha formulato una serie di criteri di individuazione dei suddetti interventi speciali, la cui assenza renderebbe il ricorso a finanziamenti statali *ad hoc* uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (citazioni interne omesse). Da ultimo, si v. Corte cost., sent. n. 187 del

tribuzioni delle Regioni. Ma ciò, dato l'assetto di competenze e soprattutto con riferimento ai porti maggiori, non avviene in materia portuale.

6. *L'emersione di un principio costituzionale sulla valorizzazione economica pubblica dei porti*

Il percorso seguito sta facendo emergere una concatenazione normativa di rango costituzionale che merita di essere sistematizzata.

I porti sono luoghi in cui si esercita la sovranità territoriale ed economica dello Stato (artt. 1, 117 e 120 Cost.); sono beni demaniali territoriali (art. 9 Cost.) che hanno una naturale attitudine a produrre redditi per gli enti che li possiedono (art. 42 Cost.); sono luoghi in cui i poteri pubblici non si limitano a regolare l'attività economica privata, ma vi esercitano anch'essi attività economiche, sfruttando il bene portuale, in base ad un preminente interesse generale (art. 43 Cost.); sono oggetti di politiche pianificatorie (art. 41, comma terzo Cost.), che si ripresentano ciclicamente nella storia repubblicana e che abbisognano di un coordinamento ai massimi livelli del potere esecutivo (art. 95 Cost.). A questo elenco aggiungiamo le finalità di sviluppo economico e coesione territoriale che i porti servono naturalmente (art. 119 Cost.).

Tutti questi tasselli compongono il mosaico di una specifica *esigenza costituzionale di valorizzazione economica pubblica dei porti*[310]. Essa costituisce in sé un principio: racchiude degli obiettivi aperti, che privano di validità atti e condotte diretti in senso contrario, ma si pone come punto di partenza per un successivo svolgimento legislativo ed amministrativo che ne attui il contenuto[311].

Immediatamente, però, evidenzia limiti specifici all'attività del legislatore.

De iure condendo, il principio in parola esclude ogni forma di *privatizzazione sostanziale*[312] tanto del bene portuale, quanto dell'attività di gestione del porto. Si tratta, invero, di due ipotesi ben distinte.

2021. Sul tema v. il commento alla sent. n. 451 del 2006 di C. Salazar, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione inattuata»*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, p. 604 ss.

[310] Resta l'interrogativo se un simile principio valga anche per altri beni dello Stato e, in particolare, del demanio marittimo. Spunti che depongono in questo senso in M.C. Girardi, *La proprietà pubblica*, cit., p. 225 ss.

[311] Per questo significato della natura dei principi v. G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 205 ss.

[312] Sul significato giuridico della privatizzazione, formale o sostanziale, v. G. Grottanelli De' Santi, *Qualche osservazione comparatistica in tema di diritto pubblico, diritto privato e diritti costituzionali*, in S. Amorosino, G. Morbidelli, M. Morisi, *Istituzioni,*

La prima riguarda la cessione del bene-porto (delle sue aree) a privati. È un'ipotesi che, istillata dalla letteratura economica della globalizzazione[313], non si è mai fatta realmente strada nel nostro ordinamento, ma che pure è avvenuta in altri Paesi (Regno Unito, Grecia[314]) ed una legge che intendesse privatizzare i porti va riguardata come costituzionalmente illegittima, per la violazione di tutte le norme prima indicate, a partire dal principio di sovranità.

La seconda ipotesi assume invece le forme delle concessioni di lungo periodo. L'area portuale non viene formalmente sottratta al demanio dello Stato, e quindi alla proprietà pubblica, ma la sua gestione è integralmente affidata a privati. È una forma che è stata sperimentata, in particolare, in Australia[315]. Va detto per completezza che il nostro ordinamento ammette una disciplina simile per gli aeroporti civili, che l'ENAC attribuisce in concessione anche quando facenti parte del demanio aeronautico (art. 693 cod. nav.)[316]. Lo stesso codice della navigazione, però, ammette, diversamente dai porti, la costruzione di aeroporti privati (art. 694)[317]. La differenza è presto detta: il porto, per esistere, ha bisogno del

mercato e democrazia: liber amicorum *per gli ottanta anni di Alberto Predieri,* Giappichelli, Torino, 2002, p. 323 ss.; M. Renna, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle S.p.A. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Giappichelli, Torino, 1997. Sulle politiche connesse a questo approccio v. P. Marchetti, *Le privatizzazioni in Italia*, Giuffrè, Milano, 1995; E. Bani, C. Carcelli, M. B. Pieraccini, *Privatizzare*, CEDAM, Padova, 1999; M. Clarich, A. Pisaneschi, *Privatizzazioni*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2000, p. 432 ss.; F. Bonelli, M. Roli, voce *Privatizzazioni*, in *Enciclopedia del diritto.*, IV, agg., Giuffrè, Milano, 2000, p. 9 ss.; M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 109 ss.

[313] R.O. Goss, *Economic policies and seaports,* cit., *passim*.

[314] È divenuto celebre il caso del porto del Pireo, "cartolarizzato" e ceduto ad una compagnia cinese, controllata dalla Repubblica popolare. Lo Stato greco ha mantenuto solo una partecipazione di minoranza nella società che lo possiede e lo gestisce.

[315] P. Shu-Ling Chen, H. Pateman, Q. Sakalayen, *The latest trend in Australian port privatisation: Drivers, processes and impacts,* in *Research in Transportation Business & Management*, vol. 22, 2017, p. 201 ss.

[316] Sulla demanialità degli aeroporti, prima del del codice della navigazione, v. già A.M. Sandulli, *Sulla demanialità degli aeroporti*, cit.

[317] Il caso delle "darsene a secco" (su cui v. già L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., p. 230 ss.; A. Claroni, *La natura giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*, in *Diritto dei trasporti*, 2004, p. 484 ss.; S. Zunarelli, *Osservazioni in merito alla qualificazione giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*, in *Diritto marittimo*, 2009, p. 1144 ss.) in realtà non smentisce affatto quanto sino a qui sostenuto. In primo luogo, esse nascono su terreni privati escavati e sono definite in senso generico "porti" perché consentono l'attracco delle imbarcazioni, ma in esse non si svolge la normale attività di

demanio pubblico: del mare e della costa. Così non è, evidentemente, per l'aeroporto che può sorgere su qualunque area, anche di proprietà privata, sufficientemente ampia[318]. Ma v'è di più: i traffici commerciali marittimi hanno dimensioni ben più ampie dei traffici commerciali aerei e dunque ben diverso è l'interesse che gli snodi di questi traffici rappresentano per la collettività: non è un caso che i relativi piani di sviluppo abbiano una natura politico-amministrativa diversa[319].

L'esercizio di tutti i poteri pubblicistici sopra richiamati, e in particolare la necessaria unità della politica commerciale dello Stato, rende dunque la cessione della gestione portuale ai privati, quantunque in forma concessoria, incompatibile con l'esigenza costituzionale così richiamata. Sarebbe viceversa ammissibile, al lume di questo principio, una concessione dell'intero bene-portuale ad enti di diritto privato, ma sotto il controllo pubblico (una privatizzazione c.d. meramente formale)[320].

Ancora, alla luce di tutto quanto esposto, forse bisogna addirittura dubitare della legittimità costituzionale delle previsioni della legge n. 84/1994

traffico commerciale presente nei porti, divenendo sostanzialmente luoghi di rimessaggio. In secondo luogo, il vero punto è se i canali di collegamento fra queste darsene ed il mare possano essere considerati privati, poiché ineriscono al pubblico uso del mare (art. 28 cod. nav.). Ed in effetti la giurisprudenza della Corte di Cassazione richiede la verifica dell'attitudine anche solo potenziale del bacino realizzato da privati ai pubblici usi del mare (v. da ultimo e con ampi richiami Cass., sez. II, sent. n. 25223 del 24 agosto 2023; cfr. già L. Benvenuti, *La frontiera marina*, cit., p. 233 ss.). Ciò peraltro sembra perfettamente accordarsi con il principio dell'utilità sociale di cui all'art. 41, comma secondo, che limita l'attività economica privata. Nella sent. n. 111 del 1967 la Corte affermò che «[e]ssendo le acque interne destinate all'uso pubblico generale, i privati possono usufruirne liberamente nei limiti che solo la legge può stabilire; e tali limiti non possono non essere ricondotti nell'ambito della previsione fatta dall'art. 41, secondo comma, della Costituzione». Questi limiti trovano oggi in Costituzione un rincalzo nella tutela dell'ambiente sancita dall'art. 9 Cost. e declinata, per quanto riguarda l'ambito economico, nei commi secondo e terzo dell'art. 41.

[318] Da notare che lo Stato acquistò aeroporti costruiti dai privati durante l'epoca fascista: cfr. A.M. Sandulli, *Sulla demanialità*, cit., p. 20, che ricorda (nota 1) l'acquisto dell'aeroporto del Littorio di Roma (oggi Roma-Urbe), costruito su iniziativa privata, e poi ceduto allo Stato con la convenzione approvata dal D.L. 21 gennaio 1935 n. 257.

[319] Esiste un *Piano nazionale degli aeroporti*, elaborato dall'ENAC, che è l'ente di regolazione tecnica degli scali, ed approvato dal Ministero dei Trasporti. La già commentata scelta di attrarre la pianificazione portuale ai massimi livelli del potere esecutivo ne dà evidentemente una diversa connotazione.

[320] I benefici di questa privatizzazione formale sono stati forse inferiori alle aspettative, dato che molti degli enti formalmente privatizzati sono «caduti nella trappola loro tesa dalla Comunità Europea che, con un nome neutrale, "organismo", è andata alla radice della pubblicità degli enti apparentemente privati» (F. Merusi, *Separazione dei poteri,* cit., p. 459).

riferite alla partecipazione esclusivamente minoritaria delle AdSP «in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale» (art. 6, comma 11, legge n. 84/1994). Si tratta di una norma ispirata al rigido principio della separazione fra amministrazione ed attività economica, che però non è più in sintonia con lo sviluppo dell'ordinamento[321]. Soprattutto, essa realizza una diversità di trattamento completamente irragionevole, rispetto a tutti gli altri enti pubblici. Ciò lo si desume semplicemente dalle previsioni del Testo unico sulle società a partecipazione pubblica (d. lgs.19 agosto 2016, n. 175)[322] che ammette la partecipazione societaria delle amministrazioni in attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e, in particolare, laddove si produca un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (art. 4)[323]. Se nella successione di leggi si poteva ipotizzare l'avvenuta abrogazione tacita della norma portuale, il Piano nazionale del Mare conferma che così non è o, almeno, così non è stato percepito dal Governo e dalle amministrazioni coinvolte, né dal Consiglio di Stato[324].

7. *(Non) ce lo chiede (più) l'Europa: lo Stato che ritorna*

Potrà essere parso che, in una materia così strettamente connessa all'economia, l'attenzione rivolta al diritto europeo sia stata troppo scar-

[321] Sulle più recenti tendenze v. sul punto J. Bercelli, *Le forme di gestione dei servizi. Per una rilettura del concetto di impresa pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025.

[322] Il TUSP si applica esplicitamente alle Autorità portuali in base al suo art. 2,1ettera a).

[323] La norma riprende una precedente disposizione contenuta all'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007: «Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza».

[324] Cfr. CdS, Sez. VII, 11 agosto 2023 n. 7746, che sottolinea l'illegittimità di «commistioni, anche indirette tra il suo [dell'AdSP, *ndr*] fondamentale ruolo di ente pubblico non economico, finalizzata alla cura diretta di interessi pubblici […] e lo svolgimento di attività imprenditoriali». In questo seno già ID., 10 gennaio 2023 n. 317, ma pure CdS, sez. VI, 15 dicembre 2014, n. 6146, CdS., sez. II, 25 luglio 2008, parere n. 2361 e CdS, sez. IV, 8 maggio 2013, ordinanza n. 2492.

sa o insufficiente. Se anche così fosse, ciò sarebbe giustificato da plurimi fattori, che vale la pena qui riconsiderare, i quali dimostrano quanto margine di manovra abbia il legislatore italiano nel configurare l'assetto dei suoi porti.

Vi sono anzitutto una serie di norme dei Trattati che consentono di affermarlo. La più importante è l'art. 345 TFUE, dove si stabilisce che è lasciato «*del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri*», il che, nella nostra materia, ha come precipitato immediato la salvaguardia della proprietà pubblica degli Stati. Gli artt. 106 e 107 TFUE disegnano il variopinto regime degli aiuti di Stato, la cui applicazione richiede l'interpretazione (anche politica) della Commissione europea. Qui va segnalato che l'art. 91 TFUE sancisce che «*sono compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti*».

A coronamento vi è poi l'art. 14 TFUE[325] che fa *pendant* con l'art. 36 della *Carta dei diritti fondamentali dell'UE*[326]. Articoli che, invero, non sembrano costituire specifici diritti soggettivi in capo ai singoli, ma fare salvo il modello economico di molti Stati imperniato sul servizio pubblico.

Insomma, già la trama dei principi contenuti nei Testi fondativi dell'Unione dà la misura del margine regolatorio degli Stati, costretto in confini più sfumati di quanto non si ha tendenza a ritenere.

E veniamo agli atti derivati, e più precisamente al Regolamento 352/2017 del 15 febbraio 2017 sui servizi portuali. Si tratta di una normativa la cui gestazione è stata molto lunga[327] e, alla fine, ha lasciato tutto

[325] Art. 14 TFUE: «Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi».

[326] Art. 36: «Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea».

[327] Una storia che parte dalle sentenze sui porti di Genova e dal *Green paper on maritime ports and sea infrastructure*, Doc. COM(97) 678 fin., adottato dalla Commissione europea il 10 dicembre 1997. A questo sono seguite: una proposta modificata di Diret-

più o meno come prima o, forse, ha pure ampliato la discrezionalità nazionale.

Sono sostanzialmente due i grandi principi che qui rilevano. Il primo è la ribadita indifferenza alla natura pubblica o privata della proprietà e della gestione del porto[328]. Il secondo è la nuova e riconosciuta possibilità che gli enti portuali costituiscano *operatori interni*, cioè organismi *in-house*, per provvedere all'erogazione di *tutti i servizi portuali*[329]. Fra questi, rientrano anche quelle attività che la legislazione italiana chiama *operazioni portuali*, dalle quali la legge n 84/1994 ha voluto scientemente escludere le Autorità portuali. Vi ritroviamo pure la movimentazione di merci, pietra dello scandalo e oggetto del contendere nel caso *Porto di Genova I*[330].

In definitiva, l'unico valore che i testi europei ci consegnano nella materia portuale è la tutela della concorrenza, intesa come garanzia di un accesso liberto e non discriminatorio dei privati all'infrastruttura portuale. Viceversa, è riconosciuto il potere di restrizione del mercato dei servizi portuali[331], che arriva sino alla possibilità di affidarli all'operatore *in-house*.

tiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali, COM/2002/101 fin., trasmessa dalla Commissione al Parlamento europeo il 19 febbraio 2002; una proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali, COM/2004/0654 fin., del 2004; una risoluzione del Parlamento europeo del 4 settembre 2008 su una politica europea dei porti.

[328] *Considerando* n. 10, reg. 2017/352: «Il presente regolamento non impone un modello specifico di gestione dei porti marittimi e non incide in alcun modo sulla competenza degli Stati membri a fornire, nel rispetto del diritto dell'Unione, servizi non economici di interesse generale. Sono possibili vari modelli di gestione dei porti, a condizione che il quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e le norme comuni in materia di trasparenza finanziaria di cui al presente regolamento siano rispettati».

[329] Si tratta dell'art. 8 sul c.d. "operatore interno" (*internal operator*), che di fatto riprende le norme europee sugli organismi *in-house*.

[330] Cfr. *Considerando* n. 38 («In molti porti l'accesso al mercato per i prestatori di servizi di movimentazione merci e ai servizi passeggeri è garantito mediante appalti pubblici. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato che le autorità competenti sono vincolate al rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione quando concludono siffatti contratti. Pertanto, sebbene il capo II del presente regolamento non dovrebbe applicarsi alla prestazione di servizi di movimentazione merci e servizi passeggeri, gli Stati membri dovrebbero poter decidere liberamente se applicare le disposizioni del capo II ai due servizi in parola o mantenere la normativa nazionale in vigore in materia di accesso al mercato per quanto riguarda i servizi di movimentazione merci e i servizi passeggeri, nel rispetto dei principi fondamentali di cui alla giurisprudenza della Corte di giustizia»).

[331] Cfr. l'art. 6 e il *Considerando* n. 19 («Poiché i porti si trovano all'interno di aree geografiche limitate, in alcuni casi il numero dei prestatori di servizi portuali potrebbe essere soggetto a limitazioni legate alla scarsità di spazi portuali, alle caratteristiche

Si è dunque realizzata, a modesto avviso di chi scrive, una piena convergenza fra la disciplina europea ed il suo valore *antitrust* con le esigenze costituzionali dell'ordinamento italiano, per come evidenziate sino a qui[332].

Cosa è successo fra il 1991, anno della sentenza sul Porto di Genova, ed il 2017? Cosa è cambiato fra gli anni '90, quando si parlava apertamente – più o meno fiduciosamente – di un *prefederalismo* che caratterizzava le Comunità Europee[333], pronte a fare il grande salto e a trasformarsi (in Unione, appunto), e gli anni più recenti?

Moltissimo, evidentemente: è fallita la fase "costituente" europea, con il rigetto da parte degli elettori francesi e olandesi del Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa; è venuta meno, con la crisi economica innescata nel 2008, forse pure preceduta dall'epoca della guerra al terrorismo, una visione altamente positiva della globalizzazione e della recessione del pubblico a vantaggio del settore privato in tutti i campi[334]. Peraltro, l'emersione di grandi capitali estranei ai mercati dell'Occidente euro-atlantico, e spesso in mano pubblica, ha fatto temere un correlativo incremento di influenza politica di questi Paesi investitori che, senza sorpresa alcuna, si è immediatamente materializzata nella politica portuale. È particolarmente significativo il caso della privatizzazione, iniziata nel 2014, del Pireo, il porto di Atene, avvenuta con l'acquisto da parte di una compagnia commerciale cinese, controllata dalla Repubblica popolare, sotto la vigilanza della c.d. *Troika*. È l'esperienza traumatica che giustifica la seconda parte del Regolamento n. 352/2017, dedicata alla trasparenza nel finanziamento dei porti: riaffiora così uno dei volti della sovranità economica, ovvero il controllo sugli investimenti esteri[335].

dell'infrastruttura portuale o alla natura del traffico portuale, o all'esigenza di garantire la sicurezza o la sostenibilità ambientale delle operazioni portuali»).

[332] Su convergenze e divergenze fra ordinamento costituzionale italiano e diritto della concorrenza v. F. Donati, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/2020, p. 13 ss.

[333] Cfr. G. Grottanelli de' Santi, *Qualche osservazione sull'evoluzione del valore costituzionale della libertà d'iniziativa economica*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 982 che cita A. Predieri, *Prefazione – Una legge comunitaria nello Stato prefederativo*, in M. Morisi, *L'attuazione delle direttive CEE in Italia*, Giuffrè, Milano, 1992.

[334] Una visione positiva non fra i costituzionalisti, come si può leggere dalle pagine di M. Luciani, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996, in particolare p.160 ss. Si v. anche M. Esposito, *Le regole "discrete" della sovranità economica*, cit., p. 485 ss.

[335] V. *supra* la nostra introduzione (par. 7); M. Esposito, *Le regole "discrete" della sovranità economica*, cit., p. 470 ss.

Nel 2016 arriva un secondo trauma, ovvero la *Brexit* (*rectius*: l'apertura del processo di fuoriuscita della Gran Bretagna dall'Unione), che però esemplifica largamente la crisi del globalismo e la rinascita di nazional-localismi[336]. Peraltro, se ne è andato dall'Unione uno dei Paesi che, con le sue *leadership*, più di tutti aveva sponsorizzato il liberismo economico e le privatizzazioni.

Ovviamente, la storia è continuata dopo il 2017: con la pandemia da Covid-19 e la conseguente depressione economica tutte queste dinamiche si sono approfondite e rinsaldate. A dimostrazione di quanto i porti rappresentino un termometro essenziale di questi cambiamenti, basta qui richiamare la risoluzione del Parlamento europeo del 17 gennaio 2024 «*Costruire una strategia portuale europea globale*», in cui vengono particolarmente sottolineate le preoccupazioni geopolitiche che sconsigliano ampiamente la regressione del pubblico.

Non a caso, quindi, lo Stato interventore nell'economia è tornato[337] e deve ricostruirsi un ruolo in un'economia che sia realmente *competitiva* e di *mercato*, ma non meno *sociale* (art. 3, par. 3 TUE)[338]. Bisogna però constatare come questo ritorno abbia dei caratteri diversi dal modello dello Stato sociale novecentesco: lo Stato europeo torna non per lottare contro le diseguaglianze e le fratture economiche, non per tutelare i lavoratori senza negare l'economia capitalista. Torna perché ci sono gli *interessi strategici* da salvaguardare, che si riconnettono ai supremi interessi della difesa e della sicurezza, che per forza trovano declinazione nell'ambito

[336] Suggestive le parole di G. Scaccia, *Il territorio*, cit., p. 53, nota 193: «Sul piano geopolitico, Brexit non era del tutto imprevedibile. Un pieno e felice connubio fra l'idea tellurocratica propria delle potenze europee continentali e l'idea talassocratica della potenza britannica sarebbe stato in effetti miracoloso. Si sono scontrate ancora, dunque, terra e mare: la potenza terrestre dell'Europa e la potenza marittima di Albione, estranea alla terra e ai suoi modi di organizzazione dello spazio politico, proiettata verso l'Oceano e gli altri continenti, refrattaria all'irregimentazione e all'omologazione burocratica come lo sono i "pirati" e gli "schiumatori del mare" (come Carl Schmitt definiva gli inglesi)»

[337] G: Amato, *Bentornato Stato*, cit., *passim*.

[338] Ha certamente ragione G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 564 a sintetizzare in questi termini: «L'espressione contenuta in tale disposizione ("economia sociale di mercato fortemente competitiva") si limita verosimilmente a codificare quanto è già avvenuto nella prassi, nel senso che consente di fatto di legittimare, sul piano giurisprudenziale e normativo, deroghe ai diritti sociali a favore di un sistema economico sempre meno soggetto ad un controllo pubblico e sempre meno diretto alla valorizzazione della forza lavorativa, intesa quale elemento indispensabile nella produzione di ricchezza.

economico[339]. Prova legislativa evidente di questa parabola è l'emersione dei cosiddetti *golden powers* o poteri speciali del Governo[340], che appaiono come l'antitesi del libero mercato, anche se sottoposti ai controlli delle giurisdizioni nazionali ed europee.

Non può quindi stupire che sia tramontata l'epoca delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni selvagge. Fintanto che il potere privato era locale o, al più, proveniente dai Paesi culturalmente prossimi, l'apertura del mercato e la cessione delle proprietà potevano essere avvertite come sintomo di una buona disposizione, reciproca e collettiva, in una comunità globale dove ci si riconosceva come alleati e nella quale gli Stati si miniaturizzavano[341]. Il problema si è particolarmente posto quando i poteri ed i capitali privati hanno cominciato ad affluire da Oriente (Russia, Paesi Arabi, Cina), da Paesi visti con sospetto dall'asse occidentale, Paesi che sono riusciti ad entrare nel «*club* dei Paesi più forti»[342], senza ridursi a miniature.

Ed ecco che le ragioni dell'apertura sono venute irrimediabilmente meno.

Di queste dinamiche il legislatore italiano sembra avvertito a tratti. Un po' per sciatteria, un po' per non intaccare rendite di posizioni private che sono venute costituendosi e consolidandosi, la legislazione portuale non è stata modificata dopo il regolamento europeo[343]. Il PNM sembra un poco più attento al cambiamento degli scenari geopolitici, che prende in considerazione senza dimenticare anche un possibile ruolo dell'Italia nel crocevia fra parti diverse (non solo geograficamente) del Mondo. Si resta tuttavia in attesa di una coerente riforma della legislazione portuale che, variamente annunciata, fatica a vedere la luce.

[339] Ne è esempio il regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che istituisce *un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche*, seguito nel nostro Paese dal decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, *Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico*.

[340] Su cui v. per tutti A. Sandulli, *La febbre del* golden power, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2022, p. 743 ss.

[341] Di «miniaturizzazione dello Stato» parla G. Scaccia, *Il territorio*, cit., p. 19.

[342] M. Luciani, *L'Antisovrano,* cit., p. 169.

[343] Si ricorderà che il regolamento europeo interviene fra la riforma del 2016 ed il correttivo porti di fine 2017. L'inizo del periodo di applicazione del regolamento era fissato al 24 marzo 2019.

Sez. IV – Per concludere: prospettive minime di riforma volte a riconciliare "*Costituzione territoriale*" e "*Costituzione economica*"

Sommario: 1. Economia nazionale, interessi territoriali e rischi di autoreferenzialità amministrativa. – 2. Riallacciare i porti ai territori: ipotesi e modelli per una "*accountability* territoriale". – 3. Prima operazione: diversificare le autorità portuali sul modello francese. – 4. Seconda operazione: approntare una regia nazionale del tipo spagnolo. – 5. Terza operazione: includere gli enti territoriali minori. – 5.1. L'inclusione debole: il *Grand port maritime* francese. – 5.2. L'inclusione intermedia: il modello dell'Ente Parco e la "Comunità del porto". – 5.3. L'inclusione forte: il modello del *Port autonome* e l'*Autoridad* portuaria spagnola. – 6. La forma dell'Ente porto: *riforma* al passato?. – 7. Alla ricerca del "giusto" principio di separazione: politica nazionale e amministrazione locale dei porti.

1. *Economia nazionale, interessi territoriali e rischi di autoreferenzialità amministrativa*

Nelle sezioni precedenti si è tracciato il quadro costituzionale all'interno del quale bisogna cercare la o le possibili vie di riforma dell'ordinamento portuale, con particolare riguardo alla creazione ed alla natura degli enti di gestione dei porti.

I punti fermi di questo quadro possono essere qui sintetizzati e precisati.

a) Il tipo di Stato regionale (la "*Costituzione territoriale*") è nei fatti aggirato, malgrado le previsioni costituzionali che stabiliscono la concorrenza di competenze fra lo Stato e le regioni nella materia dei porti. Nonostante la sostanziale continuità con l'ordinamento precedente alla riforma del Titolo V, l'esistenza della previsione normativa genera dinamiche di conflitto ed inefficienza istituzionale. Da un lato, si moltiplicano le necessità di intese, pareri o simili che rallentano l'attività amministrativa, apportando poco o nulla alla sostanza (emblematico il caso del *Piano nazionale della portualità e della logistica*). Dall'altro, l'interesse protetto dalle competenze regionali rischia di ridursi a piccole rivendicazioni localistiche o a scambi di natura politica fra i diversi partiti dell'arco nazionale sulle nomine dei vertici delle Autorità (le c.d. "poltrone"). E sembra che sia proprio in relazione a queste ultime che le Regioni riscoprano le loro competenze (come dimostra la sent. n. 208 del 2020).

b) Le regole costituzionali concernenti l'intervento pubblico

nell'economia (la "*Costituzione economica*") militano per un ruolo forte dello Stato centrale nella definizione delle politiche portuali e nella gestione degli scali. Le esigenze e gli interessi dell'economia nazionale minano l'impianto costituzionale del Titolo V e, alla luce della giurisprudenza costituzionale, lo fanno in maniera legittima o, comunque, tollerata.

c) Il fatto che i porti siano oggetto di un forte interesse nazionale non fa venire meno la circostanza che si tratti di beni demaniali precisamente insediati sul territorio, beneficianti *in primis* le collettività stanziate attorno e, *in secundis*, l'intera comunità nazionale. Ai benefici corrisponde anche qualche svantaggio, intrinsecamente connesso allo sviluppo economico di un'area, come il rischio di inquinamento. Anche questo elemento deve rientrare in un bilanciamento complessivo delle ragioni nazionali e degli interessi territoriali.

d) Lo scollamento fra il porto (dominio separato di un'autorità statale) e le comunità circostanti rischia di generare forme di autoreferenzialità all'interno delle Autorità portuali[344], estromesse da ogni circuito di caratura democratica. Il rischio è che i preminenti interessi pubblici connessi alla portualità siano subordinati e condizionati agli interessi delle imprese private che operano nel porto (secondo lo schema della "cattura del regolatore"), rompendo così la coesione sociale e territoriale di cui il porto dovrebbe essere attore.

Tutti questi elementi ci inducono a formulare alcune ipotesi che riguardino: I) gli accorgimenti istituzionali più adatti a garantire la direzione dello Stato e una effettiva partecipazione degli enti regionali e locali alla *governance* portuale; II) la conseguente forma istituzionale degli enti-porto.

Occorre precisare che si tratta di riflessioni *de Constitutione lata*: non si avanzano in questa sede suggerimenti di revisioni costituzionali, che pure potrebbero riguardare la materia[345].

[344] Con grande acume, già sottolineava a proposito dell'attività economica pubblica F. GALGANO, sub *Art. 41*, in F. GALGANO, S. RODOTÀ, *Rapporti economici. Tomo II*, cit., p. 46: «La natura pubblica dell'operatore economico non è, dunque, garanzia della socialità del risultato; la norma costituzionale spezza l'antica presunzione secondo la quale l'azione dei pubblici poteri è, per definizione, volta a realizzare il bene collettivo».

[345] Si è ricordato *supra*, sez. II, par. 1.2, la riforma Renzi del 2016 che attribuiva competenza esclusiva allo Stato in materia di porti maggiori.

2. *Riallacciare i porti ai territori: ipotesi e modelli per una "*accountability *territoriale"*

Partendo dal primo tentativo, possiamo identificare varie possibilità – ciascuna con un diverso grado di "probabilità attuativa" – anche ricorrendo ai modelli tratti da altre esperienze.

Dobbiamo aprire il paragrafo escludendo, in realtà, il *modello anseatico*, che pure dà brillante prova di sé nell'Europa del Nord.

Occorre farlo non già perché esso si riveli incompatibile con i principi costituzionali: anzi, il "porto municipale" o metropolitano sarebbe la massima declinazione del principio di sussidiarietà verticale nella materia. Né questo di, per sé, negherebbe l'esigenza di coordinamento nazionale, che si può realizzare tramite una regia centralizzata (v. *infra*, 2.2). Bisogna però escluderlo perché non è intrinsecamente adattabile alla realtà concreta dei Comuni italiani, anche più grandi, in termini di competenze e organizzazione amministrativa. Certo, se le Città metropolitane avessero assunto i caratteri delle "metropoli" presenti in altri ordinamenti – sganciandole però dal giogo regionale, un po' come si vorrebbe ora per Roma Capitale[346] – il discorso sarebbe stato diverso ed i grandi scali avrebbero potuto rappresentare un punto centrale nella creazione degli enti di area vasta metropolitana.

Poiché, però, queste innovazioni sono rimaste sulla carta e non se ne vede la realizzazione all'orizzonte, un approccio pragmatico suggerisce di non attardarvisi troppo.

3. *Prima operazione: diversificare le autorità portuali sul modello francese*

C'è un grande problema che va sciolto a monte: la configurazione delle Autorità come enti *di sistema portuale*, insistenti su scali di Regioni diverse, rende oggettivamente complesso intervenire secondo un modello basato su quella che potremmo definire "responsabilità territoriale" o, più precisamente, "*accountability* territoriale". Rendere l'ente pubblico politicamente responsivo e responsabile nei confronti dei territori dove si trova primariamente ad operare è assai complesso se detti territori sono molto ampi e molto variegati.

Dunque occorre immaginare un *trade-off*: l'accresciuta responsabilità

[346] Si fa riferimento al disegno di legge di iniziativa governativa "*Modifica dell'articolo 114 della Costituzione in materia di Roma Capitale*" (A.C. XIX, n. 2564, presentato il 5 agosto 2025).

dello Stato tramite un'Agenzia governativa di coordinamento dovrebbe far venire meno l'esigenza di micro-sistemi locali, a vantaggio di una visione nazionale. Ciò, però presuppone che gli scali minori siano considerati e trattati come tali, al massimo in funzione servente al porto maggiore.

Significa altresì che diviene necessario per le Regioni rinunciare a forme spurie di compartecipazione alla politica portuale nazionale: le grandi scelte di fondo devono essere definite a livello centrale. L'esigenza di collaborazione e compartecipazione potrà essere recuperata in sede amministrativa e gestionale locale: ciò consentirebbe anche di dar voce non ad un generico "partito delle regioni"[347] – che spesso sembra essere l'unico movente delle forme di leale collaborazione, reclamate per difendere il ruolo delle classi politiche regionali – ma di ascoltare le esigenze vere e concrete dei territori locali.

Di conseguenza, il primo intervento in questo senso sarebbe rompere l'unicità della "forma-porto" contenuta nella legge n. 84/1994, ipotizzando almeno due tipologie diverse di entità portuali nazionali: l'una dedicata ai grandi scali a vocazione internazionale e la seconda per gli scali di rilevanza esclusivamente nazionale, con buona pace di quei porti, pure inseriti nelle AdSP, che non servono però gli interessi nazionali in maniera significativa.

Si tratta, in sostanza, di seguire il modello francese[348], che distingue il *grand port maritime* o *fluvio-maritime*[349], dal *port autonome* dello Stato e dai porti gestiti dalle collettività territoriali[350]. Per dare un'idea numerica, i *grands ports maritimes* della Francia metropolitana sono attualmente sei (compreso quello marittimo-fluviale della Senna)[351], altri quattro sono localizzati nei Dipartimenti d'Oltremare[352]. L'unico *port autonome* esistente

[347] Ne fa menzione A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2021, p. 38, peraltro proprio in riferimento a fenomeni autoreferenziali della politica regionale.

[348] In generale v. R. Rézenthel, *Le droit portuaire*, in P. Chaumette (a cura di), *Droits maritimes 2021/2022*, Dalloz, Parigi, 2022, p. 1304 ss.

[349] Su cui v. R. Vincent, *Le grand port maritime. Un louvoyage entre difficile entre les visages de l'établissement public*, in *Revue française de droit administratif*, n. 2/2022, p. 329 ss.

[350] Cfr. *Code des transports*, art. L5311-1.

[351] Si tratta dei porti di Bordeaux, Dunquerque, La Rochelle, Nantes-Saint Nazare, Marseille. Il porto marittimo-fluviale della Senna ha riunito, a partire dal 2021, i porti atilantici di Le Havre e Roune e il porto fluviale di Parigi.

[352] Essi seguono un regime specifico, simile a quello metropolitano, ma con qualche variazione sul tema. Esso è definito agli artt. L5713-1-1 e ss., dove si prevedono degli adattamenti, ai sensi dell'art. 73 Cost. fr. («*Dans les départements et les régions d'ou-*

nel territorio metropolitano è quello fluviale di Strasburgo (che conta alcune peculiarità, ma è comunque un significativo rappresentante della categoria), mentre nell'Oltremare esiste il *Port Autonome de Nouvelle Calédonie*[353]. In compenso, si contano più di cinquecento porti commerciali o turistici nel territorio della *République*[354], praticamente tutti ceduti alle collettività territoriali a partire dalle leggi di *décentralisation* del 1983 e del 2004[355]. Alcuni di questi hanno dimensioni assai considerevoli, come i Porti di Calais-Boulogne (primo porto francese di pesca e quarto porto commerciale per tonnellate di merci), di Sète o di Bayonne[356].

Una riforma *à la française* permetterebbe allo Stato di esercitare un controllo maggiore e più penetrante sugli scali realmente strategici, lasciando che gli scali minori siano oggetto di una maggiore dialettica con gli enti regionali e locali. Inoltre, tale ipotesi sarebbe assai rispettosa del principio di sussidiarietà verticale, graduando la compartecipazione statale in funzione degli interessi connessi al singolo porto. E sia solo consentito rilevare che se ciò è avvenuto in Francia, prototipo dello Stato nazionale unitario, anche se dall'organizzazione *decentralizzata* (art. 1,

tre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités»). Sul punto sia consentito rinviare a A. Lauro, *La negoziazione dell'autonomia fra* Métropole *e* Outre-mer *nel sistema costituzionale francese*, in V. Breda, M. Frau (a cura di), *La contrattazione costituzionale dell'autonomia territoriale in prospettiva comparata*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 149 ss.

[353] Il nome, in realtà, è parzialmente fuorviante, poiché lo statuto del porto è definito tramite le competenze para-legislative della Nuova Caledonia, collettività che possiede uno *status* unico all'interno dell'ordinamento francese e che si differenzia dagli altri Dipartimenti e Territori d'Oltremare. La legge organica del 19 marzo 1999 relativa alla Nuova Caledonia non indica espressamente i porti fra le materie devolute, ma ciò è facilmente ricavabile da diversi articoli, che attribuiscono o annunciano il trasferimento di funzioni statali alla regione, quali: art. 21, III, 1 bis (*Police et sécurité de la circulation maritime s'effectuant entre tous points de la Nouvelle-Calédonie ; sauvegarde de la vie en mer dans les eaux*); art. 22 n. 6 (*Commerce extérieur*); art. 22 n. 8 (*Desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires*). Che la materia sia comunque fatta propria dalla collettività è confermato dalla deliberazione del Congresso locale *Délibération n° 121/CP du 16 mai 1991, portant refonte des statuts du Port Autonome.*

[354] Dati tratti dal sito ministeriale: https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/acteurs-activites-actualites-portuaires .

[355] Si v. per per riferimenti più precisi J. Debrie, V. Lavaud-Letilleul, *La décentralisation des ports en France : de la recomposition institutionnelle aux mutations fonctionnelles. L'exemple de Toulon*, in *Annales de géographie*, n. 5/2009, p. 498 ss.

[356] Dati tratti dal Rapporto *Le transport maritime de marchandises au premier trimestre 2023*, disponibile al sito https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publicationweb/559 .

Cost. Fr.), non si vede quali siano gli ostacoli di ordine logico-giuridico perché ciò non possa realizzarsi anche in Italia. Ci saranno ostacoli di natura diversa, che si riconnettono più al pessimismo della volontà che non all'ottimismo della ragione: in effetti, operazione preliminare sarebbe quella di riclassificare i porti, attività che, con le rilevazioni statistiche ed informatiche odierne, non sembra poi così complessa dal punto di vista pratico, ma rischia ovviamente di urtare le rivendicazioni politiche di questo o quel territorio.

4. *Seconda operazione: approntare una regia nazionale del tipo spagnolo*

Esigenza successiva è quella di creare un ente che abbia una visione "dall'alto" del sistema e conduca la politica portuale nazionale, secondo le direttive del Governo. Abbiamo già visto che questo compito potrebbe essere svolto da un'agenzia governativa che faccia capo direttamente al Presidente del Consiglio, in ossequio alla sua funzione costituzionale.

Il modello cui si pensa in genere[357] è quello – già menzionato – di *Puertos del Estado*, l'organismo del governo spagnolo precisamente deputato a questi scopi, che opera sotto il controllo del *Ministro de Fomento* (cioè il Ministro dei Trasporti), ma con un collegamento stretto al Governo nella sua collegialità[358]. L'Agenzia opera attraverso un controllo continuo ed un supporto alle singole autorità portuali, che non possono agire, fuori dall'ordinaria amministrazione, senza l'approvazione della stessa[359]. La forma dell'agenzia si rivela pertinente poiché è necessario combinare il controllo e la direzione politici e le necessarie competenze tecnico-funzionali, con un'attività continuativa, che non può essere certo garantita da un Comitato interministeriale.

In altra direzione vanno le proposte formulate dal Ministero dei Trasporti italiano. Nella riunione del CIPOM del 18 dicembre 2024[360] il viceministro Rixi ha avanzato la proposta «*di costituire una S.p.A. Porti d'Italia, deputata agli investimenti nella rete porti, che rappresenti il sistema portuale italiano a livello mondiale, favorendone la competitività. Tale Società sarebbe sottoposta a controllo pubblico e a partnership con investitori*

[357] Come detto, anche il Piano nazionale del Mare vi fa riferimento.

[358] Il Presidente è infatti nominato dal Governo, non dal ministro (art. 22 della *Ley de Puertos*). Va comunque considerato che il Presidente del Governo spagnolo ha un potere più penetrante del suo omologo italiano, a partire dalla facoltà di revoca ministeriale.

[359] Queste funzioni, assai dense, sono elencate dall'art. 18 della *Ley de Puertos*.

[360] Il verbale è disponibile all'indirizzo https://www.dipartimentopolitichemare.gov.it/it/il-cipom/le-sedute-del-cipom/anno-2024/18-dicembre-2024/ .

istituzionali e consentirebbe di aumentare la capacità di investimento sulle opere», che, già ad una semplice lettura del resoconto, non sembra aver acceso gli entusiasmi del Ministro Musumeci, che pubblicamente spinge per una riforma della *governance* che metta al centro il suo Ministero[361] (in ipotesi, trasformato in Dicastero con portafoglio)[362]. La proposta Rixi, per quanto sfumata, in realtà non sembra andare nella direzione di creare un organismo di coordinamento, ma di istituire una società "a supporto" del sistema portuale, non dissimile dalla già esistente *RAM - Logistica, Infrastrutture e Trasporti Spa*[363], ma lontana dagli annunci, pur vaghi, contenuti nel PNM.

5. *Terza operazione: includere gli enti territoriali minori*

La terza operazione consiste nel disegnare un assetto di governo portuale locale che coinvolga in maniera più significativa le rappresentanze degli enti locali territoriali (alle Regioni ed ai Comuni bisogna pure tornare ad aggiungere le Province), ma anche delle autonomie funzionali che operano all'interno di una precisa circoscrizione, come le Camere di commercio[364].

Cosa significa *coinvolgere*? In questo frangente, significa permettere agli enti locali di assumersi una effettiva corresponsabilità nella gestione locale del porto, che, a ben vedere, è l'attività che risponde agli interessi da loro curati molto più che l'espressione di un'intesa su atti generalissimi.

[361] M. Zunino, *Musumeci: "Sulla portualità il ministero del Mare avrà un ruolo di gestione e non solo di coordinamento"*, in *ShipMag*, 25 giugno 2025.

[362] All'interno del settore c'è chi ha spinto per ricreare un nuovo Ministero della marina mercantile: cfr. L. Merlo, *Rivoluzionare la politica marittima italiana. Per un vero Ministero del Mare*, Guerini e Associati, Milano, 2023.

[363] La sigla sta per *Rete Autostrade Mediterranee*. La società è una *in-house* del Ministero dei Trasporti, costituita in relazione al "*Programma autostrade del mare*" contenuto nel *Piano Generale dei Trasporti*, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 gennaio 2001 Il suo scopo è «promuove[re] e supporta[re] tecnicamente l'elaborazione, l'attuazione e la gestione delle linee di intervento in materia di trasporto e logistica connesse con tale sistema integrato e, più in generale, ai temi della logistica, delle infrastrutture e dei trasporti, così come previste nei documenti di pianificazione e programmazione del Ministero nonché in coerenza con i documenti di programmazione europea» (dal sito istituzionale https://www.ramspa.it/) .

[364] Le Camere di commercio sono state del tutto estromesse dalla *governance* portuale, ancorché potessero essere delle voci particolarmente utili nella materia, coniugando la visione imprenditoriale e gli interessi economici con l'approccio istituzionale che è loro proprio.

Ovviamente le forme di coinvolgimento possono essere molto diverse ed anche graduate secondo l'intensità della partecipazione degli enti territoriali. Di seguito si proverà ad ipotizzare una tripartizione tendenziale dei modelli che potrebbero essere presi in considerazione.

È necessario però sottolineare subito che l'inclusione nella gestione dipende molto anche dalla *qualità rappresentativa* di chi è incluso. Come già è stato evidenziato *supra*, non è la stessa cosa se il rappresentante dell'ente è il suo presidente, un assessore, un consigliere eletto o un funzionario. E nulla, peraltro, esclude che designati dagli enti territoriali siano rappresentanti del mondo produttivo locale[365].

5.1. *L'inclusione debole: il* Grand port maritime *francese*

Per forme di *inclusione debole* si intende la previsione *almeno* di una rappresentanza degli enti locali negli organi di governo del porto. Ne abbiamo un esempio nel regime dei *Grands Ports maritimes* (GPM) francesi.

Non solo il GPM è una possibilità legislativa riservata ai soli porti maggiori dello Stato francese, ma la legislazione generale sancisce che essi siano regolati individualmente da appositi regolamenti del Governo (*Décrets*)[366], gli stessi atti con i quali – sentito il Consiglio di Stato – tali porti sono peraltro istituiti[367].

La struttura comune dei GPM prevede tre organi, tutti collegiali. Il primo è l'organo di indirizzo politico-strategico, chiamato *Conseil de surveillance*; il secondo è l'organo esecutivo detto *Directoire*; il terzo è l'organo consultivo allargato, denominato *Conseil de développement*, nel cui seno è organizzata una *Commission des investissements*. Questa commissione è a sua volta articolata in due collegi, l'uno *des investisseurs publics* e l'altro *des investisseurs privés*, chiamati a rendere pareri sui progetti strategici del GPM.

In particolare, nel *Conseil de surveillance* siedono uniformemente per tutti i porti (art. L5312-7): a) cinque rappresentanti dello Stato; b) due rappresentanti della regione; c) tre rappresentanti delle altre collettività

[365] Il che avviene di frequente, ad esempio, nei casi delle Autorità portuali spagnole.

[366] Art. L5312-6 ss. *Code des transport*s (CDT). Notiamo dunque un alleggerimento del dato legislativo, che si limita a fissare il quadro generale, senza indicare espressamente gli scali e lasciando un margine di adeguamento per ciascuno di essi.

[367] Art. Article L5312-1 CDT: «*Lorsque l'importance particulière d'un port le justifie au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire, l'Etat peut créer, par décret en Conseil d'Etat, un établissement public de l'Etat appelé " grand port maritime "*».

locali o delle loro unioni e associazioni (di cui almeno uno del Dipartimento), la cui definizione precisa è rimessa al regolamento; d) cinque personalità esperte, nominate dallo Stato, dietro parere del presidente della regione, di cui uno esponente della Camera di commercio e uno del mondo economico[368]. In totale, si contano dieci consiglieri di nomina statale e cinque di nomina locale[369].

Per il Direttorio (art. L5312-9), il numero dei membri è rimesso alla definizione regolamentare[370]. Il presidente dell'organo, detto Direttore generale, è nominato dallo Stato, dietro parere del presidente della regione, e gli altri membri sono cooptati da questo stesso Direttore, con approvazione del Consiglio di sorveglianza.

Il regime dei GPM rappresenta una forma di inclusione debole poiché: a) i GPM sono posti espressamente sotto la tutela dello Stato; b) la rappresentanza degli enti locali è sempre minoritaria rispetto allo Stato; c) le nomine dello Stato (nella persona del ministro incaricato dei porti marittimi) sono sottoposte a mero parere (*avis*) e non a "intesa" (*avis conforme*) degli enti territoriali; d) gli enti non hanno potere di proposta. Non solo, pur garantita, la rappresentanza degli enti locali è estremamente diluita negli organi decisionali, sì che il peso specifico tende ad azzerarsi.

Queste considerazioni, peraltro, trovano indiretta conferma in un caso, assai particolare, affrontato dal *Conseil constitutionnel*, con decisione n° 2013-313 QPC del 22 maggio 2013[371]. La questione viene sollevata dal Con-

[368] La legge parla del *président du conseil régional*, che corrisponde politicamente al presidente della giunta regionale in Italia, benché in Francia lo stesso presieda sia l'organo esecutivo sia l'assemblea deliberativa. Per evitare ambiguità si è ricorsi alla formula nel testo.

[369] Nel caso dei grandi porti fluvio-marittimi, il rapporto è un po' diverso, poiché l'ente opera su più regioni. Dunque, 9 membri sono nominati dallo Stato (cinque direttamente e quattro dietro parere dei presidenti delle regioni interessate), ogni regione nomina un rappresentante, tre consiglieri sono eletti dai lavoratori dell'ente, tre rappresentano gli enti di cooperazione intercomunale. Nell'unico caso esistente dell'asse portuale della Senna (*Décret n° 2021-618 du 19 mai 2021 relatif à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen*), i rappresentanti degli enti territoriali sono cinque (due per le regioni e tre per le aggregazioni metropolitane). Il direttorio è composto da sei membri. Si nota agilmente che la proporzione non è sensibilmente diversa per gli enti locali, ma, anzi, è peggiorativa: sono da loro designati 5 consiglieri su diciassette.

[370] In concreto si tratta di tre o quattro membri. Tre per i porti di Bordeaux (*Décret n° 2008-1034 du 9 octobre 2008*), Nantes- Saint Nazaire (*Décret n° 2008-1035 du 9 octobre 2008*), La Rochelle (*Décret n° 2008-1036 du 9 octobre 2008*); quattro per i porti di Dunquerque (*Décret n° 2008-1038 du 9 octobre 2008*) e Marsiglia (*Décret n° 2008-1033 du 9 octobre 2008*).

[371] Su cui v. A. Canton-Fourrat, *L'égalité, l'outre-mer et la politique maritime in-*

siglio di Stato, dopo che le Camere di commercio della Guadalupa, della Martinica, della Guyana e della *Réunion* avevano contestato un trattamento diverso ed a loro detrimento rispetto ai corrispondenti enti metropolitani nella designazione di consiglieri di sorveglianza sui GPM d'Oltremare. In effetti, le disposizioni nazionali prevedono che una delle personalità nominate dallo Stato sia proposta dalla Camera di commercio locale. In Oltremare, questa previsione è preceduta dal parere della collettività territoriale. Dunque, secondo le Camere di commercio ultramarine, si creava una disparità di trattamento non ragionevole, che riduceva il loro margine di manovra.

Il *Conseil* riconosce che il legislatore ha scientemente voluto aumentare l'influenza delle collettività territoriali sui porti d'Oltremare, data la centralità degli stessi nell'economia locale. Ciò, ai sensi dell'art. 73 Cost. fr., è dunque giustificato[372]. Dal nostro punto di vista, *a contrario*, viene confermato che nella Francia metropolitana questa influenza è stata volutamente ridotta.

5.2. *L'inclusione intermedia: il modello dell'Ente Parco e la "Comunità del porto"*

L'inclusione che definiamo *intermedia* si realizza non solo nella mera rappresentanza all'interno degli organi di governo, ma con la previsione di una partecipazione *garantita* alle scelte esecutive, a partire dall'identificazione del vertice. Già la previsione dell'intesa in senso forte realizza questo minimo partecipativo.

tégrée de l'Union européenne, in *Revue de l'Union européenne*, n. 574, 2014 p. 64 ss.; O. Le Bot, *Composition des grands ports maritimes : validation d'un droit de regard des élus locaux en outre-mer*, in *Constitutions*, n. 3/2013, p. 441 ss.

[372] Cons. Const., n. 2013-313 QPC, par. n. 4: «*Considérant que la rédaction de l'article L. 5312-7 [...] prévoit une composition du conseil de surveillance des grands ports maritimes de ces départements différente de celle du conseil de surveillance des grands ports maritimes de métropole ; qu'en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu [...] assurer une représentation accrue des collectivités territoriales au sein du conseil de surveillance et leur accorder une influence particulière ; que, compte tenu de la situation géographique des départements d'outre-mer, ces ports occupent une place particulière dans leur réseau de transports et leur économie générale ; que ces circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur, d'une part, de prévoir un nombre de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements plus élevé que pour le conseil de surveillance des ports de métropole, et d'autre part, de prévoir que la nomination des personnalités qualifiées, dont celles élues par les chambres de commerce et d'industrie, intervient après avis des collectivités territoriales et de leurs groupements dont une partie du territoire est située dans la circonscription du port*».

Si tratta di forme che possono essere ricercate all'interno del nostro ordinamento, a partire dalla formulazione originaria della legge n. 84 del 1994 che prevedeva (come già detto) una terna di candidati alla presidenza, ciascuno dei quali designato, rispettivamente, dalla Provincia, dal Comune sede dell'autorità e dalla Camera di commercio locale. Il Ministro dei trasporti procedeva alla nomina all'interno di questa terna, acquisendo l'intesa della Regione.

Ora, evidentemente la rilevanza della nomina monocratica dipende dai poteri e dalle responsabilità che si affidano al vertice e/o che si condividono con organi collegiali. A questo proposito, un modello interessante da prendere in considerazione – peraltro coevo alle originali Autorità portuali – potrebbe essere quello dell'*Ente Parco* delle Aree nazionali protette, disciplinato dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394[373].

La prima peculiarità è l'inversione del procedimento previsto originariamente dalla legge portuale: il Ministro dell'Ambiente propone una terna alle Regioni, sulla quale deve ricevere l'intesa. Scaduto il termine ed in assenza di risposta, il Ministro può procedere alla nomina nell'ambito della terna, ma acquisendo il parere delle Commissioni parlamentari permanenti (art. 9 l. n. 394/1991).

La peculiarità dell'Ente Parco sta però nell'esistenza di un organo rappresentativo, definito *Comunità del Parco*, che ha natura consultiva e propositiva, in cui siedono i vertici delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane (art. 10 l. n. 394/1991). Questa Comunità esprime, con voto limitato, quattro degli otto membri che insieme al Presidente formano il Consiglio direttivo. Degli altri quattro, due sono di nomina ministeriale, uno è nominato da associazioni di tutela ambientale, uno è nominato dall'Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale (ISPRA).

Ora, Enti Parco e Autorità portuali presentano delle similitudini, ma anche profonde differenze. Entrambi hanno in comune la natura di entità statali autonome, operanti su territori delimitati e quindi naturalmente portate a confrontarsi con gli enti territoriali minori. La differenza notevole sta nel fatto che l'Autorità portuale ha pieno possesso e controllo del "suo" territorio (le aree demaniali), mentre l'Ente Parco si estende con funzioni pianificatorie su aree, molto più ampie, di proprietà mista (cioè sia pubblica che privata).

Anche le funzioni sono diverse: gli Enti Parco hanno il compito di tutelare e promuovere le aree naturali, mentre le Autorità portuali devono gestire

[373] Su cui v. in generale P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992, p. 648 ss.

(in maniera sostanzialmente imprenditoriale) un bene dello Stato da cui ci si aspetta redditi (per parte pubblica) ed efficienza (per parte privata).

Ad entrambi gli enti, però, è richiesto di contemperare l'interesse pubblico, di carattere ambientale ed economico[374], con quello privato, ma anche gli interessi locali con quelli nazionali[375].

L'idea di istituzionalizzare la *Comunità del porto*[376], con funzioni consultive ed anche propositive, integrandovi sia le storiche commissioni consultive (art. 15 l. n. 84/1994) che l'organismo di partenariato della risorsa mare (art. 11 *bis* l. n. 84/1994) potrebbe non essere azzardata. Verrebbe di fatto a ricrearsi un'assemblea plurale (come già esisteva negli enti portuali *ante* riforma), in cui convergono gli interessi degli enti territoriali e quelli degli operatori economici, poi convogliati in un Consiglio direttivo, dove la maggioranza deve restare in capo allo Stato. Va da sé che la creazione di un'Agenzia nazionale attrarrebbe parte della negoziazione pubblico-privato verso l'alto, lasciando sul terreno una negoziazione "di secondo livello", che dovrebbe occuparsi di scelte più minute in ambito locale.

Concedere forme di autonomia statutaria alle Autorità portuali consentirebbe poi di meglio organizzare i rapporti e le funzioni sulla base della reale situazione locale, esattamente come avviene per l'Ente Parco.

5.3. *L'inclusione forte: il modello del* Port autonome *e l'*Autoridad portuaria *spagnola*

Per inclusione forte intendiamo la *co-gestione*, fra lo Stato e gli enti territoriali, del porto. I due modelli che lo esemplificano e che qui analizziamo – il *port autonome* francese e l'*autoridad portuaria* spagnola – realizzano invero due sotto-classi diverse tra loro: in Francia questa formula prevede una *gestione quasi paritaria*, mentre in Spagna possiamo definirla una *gestione delegata sorvegliata*.

a) La gestione quasi paritaria nel Port autonome

I porti autonomi sono enti pubblici dipendenti dallo Stato, creati con

[374] Anche gli Enti Parco sono chiamati a curarsi dello sviluppo economico: cfr. in particolare gli artt. 13 *bis* e 14 della legge n. 394 del 1991, che si occupano della promozione economica all'interno dell'area naturale protetta.

[375] Si v. sul punto, anche in una prospettiva di critica complessa, E. Falcone, *Enti parco e rappresentanza degli interessi*, in *Amministrazione in cammino*, 2015.

[376] Attualmente troviamo quest'idea della "comunità nel porto" nella condivisione di dati fra le AdSP e gli operatori: il sistema di elaborazione dati utilizzato si chiama appunto *Port Community System*.

atto regolamentare, che devono garantire la gestione di uno scalo marittimo «*dans le cadre de la politique générale établie par le Gouvernement*»[377]. È da notare che questa formula nemmeno è ripresa per i GPM, proprio perché intrinsecamente diretti dallo Stato, e serve a delimitare la nozione di *autonomia*, amministrativa e finanziaria, riconosciuta agli enti.

Il modello del porto autonomo ha una struttura più snella rispetto al GPM, che si riduce a due organi: il consiglio d'amministrazione ed il direttore.

Il consiglio d'amministrazione, in base all'art. L5313-7, è composto, per una metà, da rappresentanti dei lavoratori e degli enti locali (collettività territoriali e Camere di commercio); l'altra metà è formata da rappresentanti dello Stato e degli utenti del porto. Una norma regolamentare attuativa precisa ulteriormente la composizione[378]. Il direttore è nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro competente e acquisito il parere del consiglio d'amministrazione.

Ora, è pur vero che i poteri di vigilanza dello Stato (pur sempre proprietario del porto) restano rilevanti[379], ma la composizione del consiglio d'amministrazione resta molto variegata e plurale, garantendo così una significativa rappresentatività delle voci locali (in cui vanno senza dubbio inclusi anche i lavoratori).

Questa forma del *port autonome* è replicata, ma con specificità, nel caso del porto fluviale di Strasburgo, creato da una convenzione conclusa fra lo Stato e la città di Strasburgo nel 1923 e ratificata dalla *Loi du 26 avril 1924 ayant pour objet la constitution du port rhénan de Strasbourg en*

[377] Art. L5313-1 CDT.

[378] Art. R5313-9 CDT (parte regolamentare). In particolare sono indicati: a) due membri dalle Camere di commercio e industria; b) un membro designato dal consiglio regionale dove il porto ha sede; c) un membro designato dal consiglio dipartimentale; d) un membro designato dal consiglio comunale; e) due membri rappresentanti altre collettività territoriali o loro associazioni interessate alla gestione del porto; f) cinque rappresentanti dei lavoratori, secondo le diverse categorie; g) un membro rappresentante i lavoratori di banchina; h) tre membri rappresentanti dello Stato centrale (il prefetto della regione; un consigliere di Stato; un membro nominato dal Ministro dell'economia); i) tre rappresentanti degli utenti (sempre nominati dallo Stato); j) sette membri scelti in ragione della loro competenza. Si arriva dunque a ventisei membri. I membri eletti scadono insieme all'assemblea che li ha nominati (art. R5313-12), mentre per gli altri il mandato è di cinque anni, rinnovabile.

[379] Si v. ad esempio l'art. R5313-20 CDT, che prevede il potere di dissoluzione del consiglio d'amministrazione da parte del Consiglio dei ministri, o l'art. R5313-22, sulla sostituzione del direttore che può avvenire anche su proposta e non solo dietro parere del consiglio d'amministrazione.

port autonome. Essa ha subito delle integrazioni (sempre nella forma di intesa ratificata da legge), l'ultima delle quali risale alla *Loi n° 93-1283 du 6 décembre 1993*.

Nel caso di Strasburgo la co-gestione è ancora più forte e del tutto paritaria, poiché dei quindici membri originari del consiglio d'amministrazione, sei sono nominati dal consiglio comunale (di cui tre scelti fra categorie definite), sei membri sono nominati dallo Stato (anche in questo caso con limiti soggettivi), e un membro ciascuno sono designati dalla Camera di commercio, dal consiglio dipartimentale e dai lavoratori. La presidenza del consiglio d'amministrazione è rimessa ad un membro designato dalla città, mentre il direttore è nominato dal Governo fra una terna proposta dal consiglio d'amministrazione[380]. Il numero è stato poi portato a diciotto consiglieri, includendo un rappresentante della regione alsaziana e portando a tre il numero dei lavoratori. Con l'aggiunta del 1993, il porto di Strasburgo si è "europeizzato", prevedendo la presenza nel consiglio di amministrazione di ulteriori tre rappresentanti del vicino porto tedesco di Kehl, ente pubblico economico costituito dal *Land* Baden-Württemberg. Reciprocamente, il consiglio di amministrazione del porto tedesco accoglie tre delegati del porto di Strasburgo.

Si tratta, insomma, di un caso particolare in cui lo Stato francese è "in minoranza" rispetto agli enti locali. Data la vicinanza geografica e culturale fra Strasburgo e il mondo germanico, si può azzardare che i modelli tipici di quell'area abbiano avuto un'influenza sulle scelte compiute in terra alsaziana[381].

b) La delega sorvegliata di gestione nel caso dei porti spagnoli di interesse nazionale

Il modello spagnolo, allorché preso in considerazione, viene valorizzato soprattutto nel suo essere centralmente diretto da *Puertos del Estado*[382]. Meno esaminata è la circostanza che, malgrado la competenza statale sui porti maggiori, la loro gestione sia rimessa ampiamente alle *Comunidades Autónomas*, ferma restando la partecipazione, la vigilanza e il supporto dello Stato. Si realizza così, se si vuole, il ribaltamento del

[380] Le norme sono contenute nella Convenzione acclusa alla legge, pubblicata nel *Journal Officiel de la République française* del 1° maggio 1924.

[381] Ciò trova indiretta conferma anche nell' "imprenditorialità" del Porto di Strasburgo, che è alla guida di un vero e proprio gruppo economico, di cui fa parte *Rhine Europe Terminals*, operatore di servizi portuali (inclusi il carico e scarico merci).

[382] V. ancora V. MANZETTI, *Il sistema portuale spagnolo*, cit., p. 13 ss.

paradigma italiano: gli enti regionali vengono presi sul serio e lo Stato a loro affida alcuni dei suoi beni strategici. Ovviamente non è una delega in bianco, ma è una compartecipazione a principale trazione – dal punto di vista amministrativo – locale.

L'organigramma dell'Autorità portuaria ci dimostra tutto ciò.

Il presidente è nominato *e revocato* dall'organo competente della Comunità Autonoma, fra persone di riconosciuta competenza (art. 31, *LdP*). La sua nomina non è oggetto di alcuna forma di approvazione, ma è solo comunicato al Ministero dei trasporti. Particolare enfasi merita la possibilità della *revoca*: essa ci conferma che si tratta di una nomina regionale a carattere politico, quindi anche soggetta ai ripensamenti dell'organo designante o a sue modificazioni, a seguito di elezioni o altro.

Il presidente sta a capo dell'Autorità e del suo consiglio d'amministrazione, nel quale siedono, oltre a lui (art. 30 *LdP*): a) il capitano del porto, esponente dell'autorità marittima (di diritto); b) un numero da dieci a tredici consiglieri, stabilito dalle Comunità autonome, designati da esse, secondo criteri stabiliti. In particolare: la Comunità Autonoma designa autonomamente altri quattro consiglieri oltre al presidente (che, nella lettera della legge, la *rappresenta*); nomina poi altri tre rappresentanti dello Stato, oltre al capitano del porto, su proposta del presidente di *Puertos del Estado*; dei restanti posti, un terzo spetta al comune o ai comuni dell'area portuale, in base alla superficie interessata, e gli ultimi due terzi rappresentano il mondo economico attraverso le Camere di commercio.

L'organo esecutivo, rappresentato dal direttore, è nominato o revocato a maggioranza assoluta dal consiglio d'amministrazione, su proposta del presidente (art. 33 LdP). Da ultimo, è prevista l'istituzione di un *consejo de navegación y puerto*, di natura consultiva, nel quale possono trovare rappresentanza tutte le persone pubbliche o private che hanno un interesse diretto nella gestione del porto. La costituzione di questo organo e la definizione degli appartenenti è rimessa alla decisione del consiglio d'amministrazione: la legge si limita ad elencare, esemplificativamente, alcune categorie di enti pubblici o privati (come i sindacati) che possono partecipare all'organo (art. 34 *LdP*).

È da notare che la vigilanza dello Stato si esercita non solo attraverso la partecipazione di rappresentanti, ma anche tramite i vincoli ai documenti di programmazione locali[383], nonché con un controllo ammi-

[383] Si tratta del *Plan de Empresa*, disciplinato all'art. 55 *LdP*, che deve necessariamente seguire le linee direttrici del Governo e dell'agenzia nazionale.

nistrativo di secondo grado, nella forma tanto del ricorso amministrativo (diretto al Ministero dei Trasporti) o della revisione o annullamento d'ufficio degli atti compiuti dall'Autorità portuaria[384].

6. *La forma dell'Ente porto:* riforma *al passato?*

Un ultimo elemento su cui conviene, ancorché sinteticamente, soffermarsi è la forma che si voglia dare all'ente portuale. La tassonomia degli enti pubblici è varia e diversificata e, soprattutto, non è limitata ad un *numerus clausus*[385], dato che la legge dello Stato (e delle Regioni) può sempre inventarne di nuovi.

Invero, la reale alternativa che si prefigura al legislatore nazionale è binaria: o le AdSP evolvono verso il modello dell'ente pubblico economico, cioè dell'ente che agisce con scopo economico-imprenditoriale[386], ancorché nell'interesse pubblico, o si mantiene la loro natura prettamente amministrativa, come enti strumentali dello Stato o amministrazioni decentrate.

Il Piano nazionale del Mare, pur in maniera sibillina, sembra accreditare la prima ipotesi.

Qui la forma può essere diversa: gli enti pubblici economici hanno una forma pubblicistica, ma si tratta di un modello in recessione (comunque non scomparso)[387], cui vengono preferite le società in controllo pubblico[388]. È l'alternativa che ha diviso Amburgo, che ha propeso per la prima forma, da Brema, che ha scelto invece la seconda. Resta comunque chiaro che la sostanza, giuridica ed economica, di questi enti non è però diversa agli occhi del diritto europeo (che li qualifica omnicomprensivamente come "organismi di diritto pubblico"), confermando così la natura puramente nazionale dell'opzione[389].

[384] I procedimenti sono disciplinati all'art. 35 *LdP*, che rinvia alla *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,* per quanto riguarda gli aspetti amministrativi non tributari, ed alla *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria* rispetto ad atti di natura fiscale.

[385] Cfr. il volume V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli (a cura di), *Ente e enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1994. In generale già V. Ottaviano, *Considerazione sugli enti pubblici strumentali*, Cedam, Padova, 1959, nonché Id., voce *Ente pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 963 ss.

[386] Cfr. F. Roversi Monaco, *L'attività economica pubblica*, cit., p. 422.

[387] Basti pensare – a livello nazionale – all'*Agenzia del Demanio*, alla *Società italiana autori ed editori* (SIAE), all'*Agenzia delle entrare-Riscossione*.

[388] Su questo modello v. G. Grüner, *Enti pubblici a struttura di S.p.A. Contributo allo studio delle società "legali" in mano pubblica di rilievo nazionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

[389] Cfr. F. Merusi, *Separazione dei poteri*, cit., p. 459 ss.

Certo è che si intravvede una sottile ironia del destino, poiché gli enti portuali *ante* 1994 erano enti pubblici economici e, invero, anche per le Autorità portuali il dubbio è stato fugato solo con una norma di carattere fiscale nel 2006, dato che la giurisprudenza sino ad allora era parsa oscillante[390]. Con la riforma del 2016, la legge portuale le qualifica espressamente come enti pubblici non economici, ma ciò non è servito ad evitare che le istituzioni europee reclamassero la sottoposizione parziale dell'Autorità all'IRES. Sono dunque molteplici le spinte che invitano il legislatore a optare per un ente di carattere economico, la cui forma pubblicistica – più che quella societaria – meglio garantirebbe gli equilibri connessi alla "Costituzione territoriale" e dunque le dovute rappresentanze degli enti territoriali, potendo utilizzare schemi di governo d'impresa diversi da quelli del codice civile.

I casi europei sopra considerati sembrano militare in questa direzione.

In Francia, è ormai acclarato, da parte della giurisprudenza amministrativa, che i *GPM*, come i *ports autonomes* prima di loro, hanno natura di *Établissements publics à caractère industriel ou commercial* (EPIC)[391]. Nel caso spagnolo, la formulazione legislativa è oggettivamente sfumata, poiché la legge portuale configura tanto *Puertos del Estado* quanto le singole *Autoridades* come organismi pubblici "residuali", distinti dagli enti pubblici economici e dalle amministrazioni generali[392]. In effetti anche la *LdP* sottolinea la natura ambigua delle Autorità portuali, statuendo che esse «*ajustarán sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento les atribuya*» (art. 24, comma 2). Tuttavia, il "codice dei contratti pubblici" spagnolo (*Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público*) stabilisce che ai suoi fini gli organismi portuali sono da considerarsi come «*entidades públicas*

[390] Cfr. Corte cost., sent. n. 133 del 2023: elemento di novità è stato costituito «dall'art. 1, comma 993, della legge n. 296 del 2006. Si tratta di una disposizione di carattere fiscale, che "in ragione della natura giuridica di enti pubblici non economici delle autorità medesime" ha escluso dall'applicabilità del regime tributario dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) i canoni di concessione demaniale marittima».

[391] Qualificazione ritenuta «*convaincante*» da R. VINCENT, *Le grand port maritime*, cit., p. 335 ss.

[392] L'art. 24 *LdP* rinvia alla *Ley General Presupuestaria.* Il rinvio "statico" è oggi errato, a seguito di modifiche di quest'ultima, sicché deve considerarsi fatto all'art. 2, comma 1, lett. i) (e non più lett. g, come nel testo della *LdP*). La categoria è composta da «*Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado*».

empresariales»[393], in deroga alla classificazione generale, così confermando l'intima essenza di questi, proprio nell'attività più spiccatamente economica.

Dall'altro lato, la forma puramente amministrativa può presentarsi sotto molteplici spoglie. Certo è che alcune paiono inimmaginabili per i porti italiani, a partire dalla veste di *autonomie funzionali* in senso proprio, dato che, diversamente da enti quali l'università o le camere di commercio, nelle Autorità portuali manca la *democraticità* degli organi decisionali, nel senso primo di *elettività* degli stessi, vertice incluso. Men che meno interessi nazionali così preminenti, e così intrinsecamente legati a scelte politiche ampie di diversa natura (economica, commerciale, internazionale), rendono plausibile l'ipotesi dell'*autorità amministrativa indipendente*, che abbiamo visto essere applicata (anche se in maniera molto residuale) negli Stati Uniti. Neppure il modello dell'agenzia governativa, ideale per una "regia nazionale", si attaglia alla gestione individuale degli scali, dal momento che vanno previste forme di inclusione istituzionale degli enti territoriali, *in primis* delle Regioni. Il che cozza contro l'essenza dell'agenzia, che è per definizione una *longa manus* dell'Esecutivo.

7. *Alla ricerca del "giusto" principio di separazione: politica nazionale e amministrazione locale dei porti*

Dal punto di vista cronologico occorre notare la vicinanza della legge n. 84 del 1994 agli atti legislativi statali che impiantarono nell'ordinamento il principio di separazione fra indirizzo politico e gestione (art. 51, legge 8 giugno 1990, n. 142, poi esteso con il d. lgs. 3 febbraio 1993 n. 29)[394].

Nella legge portuale l'idea della separazione è fra l'attività regolatoria del porto e quella di gestione concreta ed economica delle operazioni portuali. Non si può, tuttavia, non vedervi un'affinità di principi e di linee di indirizzo: il denominatore comune era la sfiducia nei confronti del settore pubblico e, in particolare, della politica. L'idea ultima era quella di realizzare un'amministrazione in ipotesi più efficiente, proprio perché

[393] Cfr. la *Disposición adicional vigésima segunda* ("*Régimen de contratación de ciertos Organismo*") aggiunta al citato testo unico.

[394] Per un'ampia ricostruzione della problematica v. S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2012, p. 1 ss. Il bilancio, a giudizio dell'A., non è invero positivo (p. 40), poiché il principio non è parso sufficientemente attuato.

non più vincolata ai *diktat* del ceto politico e, in ultima istanza, degli interessi elettorali. Il modello di gestione portuale proposto a questo scopo era quello del *Landlord port,* il porto proprietario che si limita a locare le sue aree agli operatori privati[395].

Non può essere questa la sede per contestare questi assunti e/o analizzarne i risultati.

Lo spunto, che però resta rilevante nella nostra materia, è che qui si può effettivamente separare, in maniera utile e non distorsiva, l'*indirizzo politico* di stampo nazionale dalla *gestione concreta* dei singoli porti ed abbracciare una *governance* che coniughi i due poli, che sintetizziamo così: l'unità economica della Repubblica – responsabilità del governo nazionale – ed il decentramento amministrativo, sublimato dalla competenza concorrente del Titolo V.

Dei modelli che abbiamo analizzato, tutti, a nostro avviso, sono potenzialmente compatibili con la Costituzione (ripetiamo: per come è stata interpretata dalla Corte la ripartizione delle funzioni in ambito portuale), realizzando, però, bilanciamenti diversi fra i due poli. Persino l'inclusione debole del GPM, ove trasposta per i soli porti maggiori, non appare come una violazione della Costituzione.

È però essenziale definire, legislativamente, questo *principio di separazione*, come principio fondamentale della materia concorrente (quindi di piena competenza statale nella sua definizione), gravido di conseguenze concrete. È in questa separazione, più che nella classificazione dei porti in sé, che va ricercato il giusto bilanciamento fra interessi e principi contrapposti.

Quale che sia la soluzione, non si può ammettere una diluizione eccessiva del principio democratico, che allontani troppo la sede amministrativa decisionale dai centri di imputazione democratica di responsabilità.

Del resto, la loro millenaria natura di beni pubblici e demaniali ci ricorda che i porti non servono lo *Stato-apparato*, ma lo *Stato-comunità*[396], entità pulsante che vive nella realtà economica, sociale e politica (come ricorda l'art. 3, comma secondo, della Costituzione). La gestione del sistema portuale nazionale non può che essere orientata allo scopo di mantenere unita, sotto il profilo economico, la comunità nazionale, sod-

[395] Cfr. il *World Bank Toolkit* citato nell'introduzione del lavoro.

[396] Perché, come sottolinea M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio*, cit., p 139 ss., rilanciando la tesi di D. Donati, espressa in *Stato e territorio*, Roma 1924, è la collettività stanziata sul territorio ad essere la titolare delle prerogative demaniali. Sull'identificazione fra Stato-comunità e Nazione v. V. Crisafulli, D. Nocilla, voce *Nazione*, cit., p. 802.

disfacendone i bisogni di approvvigionamento e garantendo che anche le merci prodotte lontano dalle coste possano partire sulle rotte marittime dirette all'esterno .

In definitiva, il governo dei porti ha come fine ultimo non solo la garanzia del flusso di ricchezza che viaggia via mare, ma la redistribuzione di questa ricchezza, con l'obiettivo che essa possa diffondersi su tutto il territorio nazionale.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Aa.Vv., *L'altro potere in economia. La questione delle nomine negli Enti Pubblici*, De Donato, Bari, 1978.

P. Acero Iglesias, *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Aranzadi, Pamplona, 2002.

G. Alan Tarr, *Understanding State Constitutions*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

M. Albertini, *Il federalismo. Antologia e definizione*, Il Mulino, Bologna, 1979.

N. P. Alessi, *A Global Law of Diversity. Evolving Models and Concepts*, Routledge, New York, 2024.

G. Amato(a cura di), *Il governo dell'industria in Italia,* Bologna, Il Mulino, 1972.

G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1992.

G. Amato, *Bentornato Stato, ma…*, Il Mulino, Bologna, 2022.

G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1933 (rist. an. in *Antologia di diritto pubblico*, n. 1/2024).

D. Amirante, *India*, Il Mulino, Bologna, 2007.

A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003.

J. Archer et al., *The Public Trust Doctrine and the Management of America's Coasts*, Massachusetts University Press, Amherst, 1994.

J. Austin, B. Myers, *Anchoring the Clean Water Act. Congress's Constitutional Sources of Power To Protect the Nation's Waters*, Environmental Law Institute White Paper, Luglio 2007.

P. Averardi, *Potere pubblico e politiche industriali*, Jovene, Napoli, 2018.

P. Badura, *Wirschaftsverfassung und Wirschaftsverhandlung*, Athenäum, Francoforte sul Meno, 1971.

P. Badura, E. Schmidt-Assmann, *Hafenentwicklung in Hamburg. Rechtsfragen der Planung und Enteignung nach dem hamburgischen Hafenentwicklungsgesetz*, Gremer, Edelsbach, 1983.

A.J. Baird, V.F. Valentine, *Port Privatization in the United Kingdom*, in *Research in Transportation Economics*, vol. 17, 2007.

A. Baldassarre, voce *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971.

E. Bani, C. Carcelli, M. B. Pieraccini, *Privatizzare*, CEDAM, Padova, 1999.

A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2023.

A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano 1969.

E.R. Barnett, *The Original Meaning of the Commerce Clause*, in *The University of Chicago Law Review,* vol. 68, 2001.

S. Bartole, P. Giangaspero, *Diritto regionale. Una conversazione*, Il Mulino, Bologna, 2022.

W.W. Bates, *American Navigation. The political history of its rise and ruin and the proper means for its encouragement*, Houghton, Mifflin &Co., 1902.

S. Battini, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2012.

F. Bassanini, V. Onida, *Problemi di diritto regionale*, vol II, Giuffrè, Milano, 1971.

C.A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Macmillan, New York, 1913.

F. Benvenuti, *Evoluzione dello Stato moderno*, in *Jus*, 1959.

F. Benvenuti, *La disciplina degli enti portuali e il Provveditorato al porto di Venezia*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 1959.

F. Benvenuti, *Ordinamento giuridico dei porti, con particolare riguardo a quelli industriali*, in *Mondo Economico*, n. 22, 1964.

F. Benvenuti, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Rivista del diritto della navigazione*, n. 1/1965.

F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.

F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, Milano, Vita e Pensiero, 2006.

L. Benvenuti, *La frontiera marina*, CEDAM, Padova, 1986.

J. Bercelli, *Le forme di gestione dei servizi. Per una rilettura del concetto di impresa pubblica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025.

F. Berlingieri, *Note sulla legge 28 gennaio 94 n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Diritto Marittimo*, 1994.

A. Berlinguer (a cura di), *Porti, retro-porti e zone economiche speciali*, Giappichelli, Torino, 2018.

C. Bertolino, *Un tassello o un cuneo nella "chiamata in sussidiarietà" ad opera della Corte costituzionale?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012.

M. Betzu, G. Coinu, *L'insularità e la difficile strada verso l'effettività*, in *DPCE Online*, n. 3/2023.

B. Beutler, *Das Staatsbild in den Länderverfassungen nach 1945*, Duncker & Humblot, Berlino, 1973.

R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Giuffrè, Milano, 2008.

R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019.

R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, in *Federalismi*, n. 11/2022.

R. Bin, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019.

C.L. Black, *Admiralty Jurisdiction: Critique and Suggestions*, in *Columbia Law Review*, n. 3/1950.

W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Clarendon Press, Oxford, 1765.

M.C. Blumm, M.C. Wood, *The Public Trust Doctrine in Environmental and Natural Resources Law*, Carolina Academic Press, Durham, 2021.

V. Boehme-Nessler, *Privatisierungsbremsen in den Landesverfassungen?*, in *Landes- und Kommunalverwaltung*, n. 11/2013.

C. Bologna, *Stato federale e* «national interest»*. Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bononia University Press, Bologna, 2010

F. Bonelli, M. Roli, voce *Privatizzazioni*, in *Enciclopedia del diritto.*, IV, agg., Giuffrè, Milano, 2000.

K. Booker, *Section 51 (XXXVIII) of the Constitution*, in *University of New South Wales Journal*, vol. 4, 1981.

P. Borowsky, *Hamburg und der Freihafen. Wirtschaft und Gesellschaft 1888–1914*, in Id., *Schlaglichter historischer Forschung. Studien zur deutschen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, Hamburg University Press, Amburgo, 2005.

P. Borowsky, *Vertritt die Bürgerschaft die Bürgerschaft? Verfassungs-, Bürger- und Wahlrecht in Hamburg von 1814 bis 1914* in Id., *Schlaglichter historischer Forschung. Studien zur deutschen Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, Hamburg University Press, Amburgo, 2005.

M.J. Breger, G.J. Edles, *Independent Agencies in the United States. Law, Structure and Politics*, Oxford University Press, Oxford,-New York, 2015.

S. Breyer, *Active Liberty: Interpreting Our Democratic Constitution*, Vintage Books, New York, 2005.

M.R. Brooks, K. Cullname (a cura di), *Devolution, Port Governance and Port Performance*, *Research in Transportation Economics*, Vol. 17, Elsevier, Amsterdam, 2007.

M.R. Brooks, S. Farrell, *Port policy: are the Goss principles still relevant today?*, in *Shipping and Transport Logistics*, n. 5/2019.

M.R. Brooks, K.P.B. Cullinane, A.A. Pallis, *Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination*, in *Research in Transportation Business & Management*, vol. 22, 2017.

M. L. Brückner, *Sozialisierung in Deutschland. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung und ihre Hintergründe*, Utzverlag, Monaco, 2013.

M. L. Buenger, J.B. Litwak, R.L. Masters, M.H. McCabe, *The Evolving Law and Use of Interstate Compacts*, American Bar Association, Chicago, 2016.

O. Bühler , *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. Mit Einleitung, Erläuterungen und Gesamtbeurteilung*, Springer, Wiesbaden, 1922.

Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.

Q. Camerlengo, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014.

A. Canton-Fourrat, *L'égalité, l'outre-mer et la politique maritime intégrée de l'Union européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, n° 574, 2014.
M. Carabba, voce *Programmazione economica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987.
S. M. Carbone, F. Munari, *I porti italiani e l'Europa*, Franco Angeli, Milano, 2019.
G.G. Carboni, *La stagione dell'insularità*, in *Federalismi*, n. 22/2022.
P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2024.
M. Carrer, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffrè, Milano, 2012.
M. Cartabia, voce *Governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006.
M. Casanova, *Gli enti portuali*, Giuffrè, Milano, 1967.
M. Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, Giuffrè, Milano, 1986.
S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969.
S. Cassese, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2021.
G. Cataldo, *Regioni e mare territoriale dopo la sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2025.
P. Cavaleri, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente*, CEDAM, Padova, 1978.
P. Cavaleri (a cura di), *Autorità indipendenti e agenzie una ricerca giuridica interdisciplinare*, CEDAM, Padova, 2003.
M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1/2022.
V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi,* CEDAM, Padova, 1983.
V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1987.
V. Cerulli Irelli, voce *Uso pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992.
V. Cerulli Irelli, G. Morbidelli (a cura di), *Ente e enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1994.
P. Chaumette (a cura di), *Droits maritimes 2021/2022*, Dalloz, Parigi, 2022.
O. Chessa, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2014.
A. Chiappetta, *Concorrenza fra Stato e regioni in materia di «porti e aeroporti civili»: a margine della sentenza n. 208 del 2020*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2020.
D. Chinni, A. Danesi, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto-legge*, in *Federalismi*, n. 15/2011.
A. Citrigno, *L'Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Giuffrè, Milano, 2003.
C. Clarke, H. Hansmann, *Special-Purpose Governments*, in *University of Chicago Law Review*, n. 92, 2025.

M. Clarich, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, n. 8-9/2021.
M. Clarich, A. Pisaneschi, *Privatizzazioni*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 2000.
A. Claroni, *La natura giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*, in *Diritto dei trasporti*, 2004.
G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018.
A. Conzutti, *Il governo della moneta nella prospettiva del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024.
E. Cook, *The Institutes of the Lawes of England, First Part*, III, Brooke, Londra, 1794.
T.M. Cooley, *A Treatise on the Constitutional Limitations,* Little, Brown & Company, Boston, 1868.
C. Corsi, *Agenzia e agenzie: una nuova categoria amministrativa?*, Giappichelli, Torino, 2005.
F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008.
A.O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, Jovene, Napoli, 2024.
D.A. Crane. *Debunking Humphrey's Executor*, in *The George Washington Law Review*, n. 6/2015.
V. Crisafulli, D. Nocilla, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977.
D. Crowley, F. Heffron, *The Idaho State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
F. Cuocolo, *Competenza statale e competenza regionale nella disciplina dei porti turistici*, in *Le Regioni,* n. 1/1974.
L. Cuocolo, *Gli interessi nazionali tra declino della funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo del Governo*, in *Quaderni regionali*, 2002.
L. Cuocolo, *Il rilievo strategico dei porti tra diritto ed economia*, in *Quaderni regionali*, n. 3/2009.
L. Cuocolo, O. Pollicino, A. Tarzia, A. Vedaschi, *Le dinamiche della sovranità economica tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Egea, Milano, 2013.
D. P. Currie, *Federalism and the Admiralty: "The Devil's Own Mess"*, in *The Supreme Court Review*, 1960.
D. P. Currie, *The Constitution in the Supreme Court: Contracts and Commerce, 1836-1864*, in *Duke Law Journal*, n. 3/1983.
A. D'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003.
A. D'Atena, *Poteri sostitutivi e* Konkurrierende Gesetzgebung, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2003.
K. David, *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Kommentar,* Boorberg, Stoccarda, 1994.
J. Debrie, V. Lavaud-Letilleul, *La décentralisation des ports en France : de la*

recomposition institutionnelle aux mutations fonctionnelles. L'exemple de Toulon, in *Annales de géographie*, n. 5/2009.

S. De Gotzen, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato,* Giuffrè, Milano, 2011.

P.W. de Langen, L.M. van der Lugt, *Institutional reforms of port authorities in the Netherlands; the establishment of port development companies*, in *Research in Transportation Business & Management*, vol. 22, 2017.

G. Delle Donne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

G. Delogu, *L'emporio delle parole. Costruire l'informazione nei porti franchi d'età moderna*, Viella, Roma, 2024.

G. Delogu, K. Stapelbroek, A. Trampus (a cura di), *Free Trade and Free Ports in the Mediterranean*, Routledge, New York, 2024.

G. Demuro, *Il principio di insularità torna in Costituzione: opportunità e vantaggi*, in *laCostituzione.info*, 18 maggio 2022.

A. De Petris, *Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un* Sonderweg *irripetibile o un modello da cui trarre insegnamenti?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018.

F. de Rojas Martinez-Parets, *El régimen de los Puertos del Estado*. Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2011.

V. De Santis, *Le amministrazioni portuali. Il rapporto tra livelli di governo in un «patchwork» di competenze dall'Unione, agli enti locali, passando per le Autorità di sistema portuale,* in A. Natalini, S. Scognamiglio (a cura di), *Porti. Storia, economia e amministrazione del sistema portuale italiano*, Il Mulino, Bologna, 2020.

G. De Vergottini, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990.

G. Di Cosimo, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, n. 2/2006.

G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, CEDAM, Padova, 2017.

A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2010.

A. Di Martino, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012.

E. Di Salvatore, *Il territorio dello Stato e lo spazio come problema giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025.

Ph. Dollinger, *La Hanse. XII-XVII siècles*, Aubier, Parigi, 1964.

D. Donati, *Stato e territorio*, Athenaeum, Roma, 1924.

F. Donati, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 1/2020.

F. Dressel, *Die Handelskammer Hamburg und der Freihafen Hamburgs Stellung im Norddeutschen Bund aus rechtshistorischer Sicht*, Mohr Siebeck, Tubinga, 2023.

W. Drexelius, R. Weber, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952*, De Gruyter, Berlino, 1972.

S. Dwertmann, *Die Binnenorganisation der Seehafen asl Problem des europaischen Wettbewerbsrecht*, Duncker&Humblot, Berlino, 2012.

R. Eguinoa De San Román, *La Gestión de los puertos de interés general: adaptado al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, Atelier Libros Jurídicos, Barcellona, 2012.

L. Einaudi, *Tutti facciamo piani*, in *Il buongoverno*, Bari, Laterza, 1962.

A. Epstein, *Takings. Private property and the power of eminent domain*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1985.

C. Esposito, *Gli articoli 3, 41, 43 della Costituzione e le misure legislative e amministrative in materia economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962.

M. Esposito, *Le regole "discrete" della sovranità economica*, in *Politica del diritto*, n. 3/1998.

M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio*, Giappichelli, Torino, 2018.

M.L. Fair, *Port Administration in the United States,* Cornell Maritime Press, Cambridge (Maryland), 1954.

M.L. Fair, *Port Authorities in the United States*, in *Law and Contemporary Problems*, n. 4/1961.

E. Falcone, *Enti parco e rappresentanza degli interessi*, in *Amministrazione in cammino*, 2015.

M. Farrand (a cura di), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Yale University Press, New Haven, 1911.

D. Felice, *Pour l'histoire de la réception de Montesquieu en Italie (1789-2005)*, CLUEB, Bologna, 2006.

M. Fioravanti, *Magna Charta in the History of Constitutionalism*, in R. Blackburn, A. Carminati, L. Spadacini (a cura di), *Parliament as the Cornerstone of Democracy. Studies on the UK and Italian Parliaments in commemortion of Magna Charta's 800th Anniversary*, King's College, Londra, 2018.

A. Fischer-Lescano, A. Rinken, K. Buse, I. Meyer, M. Stauck, C. Weber (a cura di), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, Nomos, Baden Baden, 2016.

R. Force, *An Essay on Federal Common Law and Admiralty*, in *Saint Louis University Law Journal*, n. 4/1999.

F. Frankfurter, J. M. Landis, *The Compact Clause of the Constitution. A Study in Interstate Adjustments*, in *Yale Law Journal*, n. 7/1925.

M. Frau, A. Lauro, *L'infedeltà dei grandi elettori, fra vincoli di mandato e poteri degli Stati nelle elezioni presidenziali americane*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2020.

M. Frau, *Tendenze e prospettive del monocameralismo negli ordinamenti democratici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022.

T. E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi – paper,* 16 novembre 2022.

J. Fruchtman, *American Constitutional History*, Wiley-Blackwell, Hoboken (New Jersey), 2016.

F. Galgano (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economica*. Vol. I, *La Costituzione economica*, CEDAM, Padova, 1977.

F. Galgano, S. Rodotà, *Rapporti economici. Tomo II*, in *Commentario alla Costituzione,* a cura di G. Branca, Zanichelli – Foro Italiano, Bologna – Roma, 1982

C.E. Gallo, A. Poggi (a cura di), *Le autonomie funzionali. dibattito sulla* governance *in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002.

A. Gentilini, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003.

M. Gereffi, M. Korzeniewicz (a cura di), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger, Westport, 1994.

E. Gianfrancesco, *Il federalismo a costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in Aa.Vv. *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, I, 1998.

M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Bulzoni, Roma, 1963.

M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977.

M.S. Giannini, *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. Santaniello, CEDAM, Padova, 1988.

M.C. Girardi, *La proprietà pubblica. Percorsi costituzionali nell'evoluzione della forma di Stato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023.

C. Girola, *Teoria del decentramento amministrativo*, Bocca, Torino, 1929.

C.H. Glatz, D. Haas, *Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 6. 6.1952*, in *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, VI, Mohr Siebeck, Tubinga, 1957.

M. Gorlani, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2004.

R.O. Goss, *A Comparative Analysis of Seaport Management and Administration*, UK Government, Londra, 1979.

R.O. Goss, *Economic policies and seaports: Are port authorities necessary?*, in *Maritime Policy & Management*, n. 4/1990.

M. Grodzins, *The Federal System*, in Aa.Vv., *Goals for Americans,* Prentice Hall, Englewood Cliffs (NJ), 1960.

G. Grottanelli de' Santi, *Qualche osservazione sull'evoluzione del valore costituzionale della libertà d'iniziativa economica*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996.

G. Grottanelli de' Santi, *Qualche osservazione comparatistica in tema di diritto pubblico, diritto privato e diritti costituzionali* in S. Amorosino, G. Morbidelli, M. Morisi (a cura di), *Istituzioni, mercato e democrazia:* liber amicorum *per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Giappichelli, Torino, 2002.

G. Grüner, *Enti pubblici a struttura di S.p.A. Contributo allo studio delle società "legali" in mano pubblica di rilievo nazionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

G. Guarino, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962.

F. Guella, *La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012.

P. Häberle, *Die Zukunft der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen im*

Kontext Deutschlands und Europas: Zugleich ein Beitrag zu einer föderalen Verfassungstheorie der Stadtstaaten, in *JuristenZeitung*, n. 2/1998.

J. Hairr, D. Stick, *Ports and Harbors*, in *NCpedia. Encyclopedia of North Carolina*, University of North Carolina Press, online all'indirizzo https://www.ncpedia.org/ports-and-harbors.

L. Hargrave, *The Louisiana State Constitution*,Oxford University Press, Oxford, 2011.

P. Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15 Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Springer, Wiesbaden, 1928.

A. J. Harwood, *A Narrow Eleventh Amendment Immunity for Political Subdivisions: Reconciling the Arm of the State Doctrine With Federalism Principles*, in *Fordham Law Review*, n. 1/1986.

S. Havenrich, *The Neglected Port Preference Clause and the Jones Act*, in *Yale Law Journal*, n. 2/2022.

H. Heller, *Staatslehre*, Sijthoff, Leiden, 1934.

K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*. C.F. Müller, Karlsruhe, 1962; Id., *Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, in T. Ritterspach, W. Geiger (a cura di), *Festschrift für Gebhard Müller, zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*. Mohr Siebeck, Tubinga, 1970.

M.B. Hill, G. LaVerne Williamson Hill, *The Georgia State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

R. Hoffmann, *Infrastrukturfinanzierung des Bundes : Denkanstoß Zu Den Hafenlasten in Den Bund-Länder-Beziehungen*, Duncker & Humblot, Berlino, 2011.

E.R. Huber, *Bewahrung und Wandlung : Studien Zur Deutschen Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, Duncker&Humblot, Berlino, 1975.

H.P. Ipsen, *Enteignung und Sozialisierung*, in Aa.Vv., *Ungeschriebenes Verfassungsrecht. Enteignung und Sozialisierung.Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtlehrer zu Göttingen am 18. und 19. Oktober 1951*, De Gruyter, Berlino, 1952.

H.P. Ipsen, *Hamburgs Verfassung und Verwaltung von Weimar bis Bonn*, Appel, Amburgo, 1956.

H.P. Ipsen, *Hamburg in der EWG*, in Id. (a cura di), *Hamburger Festschrift für Friedrich Schack zu seinem 80. Geburtstag am 1*, Metzner, Amburgo, 1966.

E.M. Jensen, *Quirky Constitutional Provisions Matter: The Tonnage Clause, Polar Tankers, and State Taxation of Commerce*, in *George Mason Law Review*, vol. 18, 2011.

M.H. Juhel, *Globalisation, Privatisation and Restructuring of Ports*, in *International Journal of Maritime Economics*, n. 3/2001.

P. Kalmbach, C. Schminck-Gustavus, *Aspekte der Bremischen Verfassungsgeschichte*, in A. Fischer-Lescano, A. Rinken, K. Buse, I. Meyer, M. Stauck, C. Weber (a cura di), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, Baden Baden, Nomos, 2016.

H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlin, 1925.

P. King, *Federalism and Federation*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1982.

P. Kirchner, C. Diamond, *Unique Institutions, Indispensable Cogs, and Hoary Figures:*

Understanding Pilotage Regulation in the United States, in *U.S.F. Maritime Law Journal*, vol. 23, n. 1/2010.

G. Kisker, *Kooperation im Bundestaat. Eine Untersuchung zum Kooperativen Foederalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Mohr Siebeck, Tubinga, 1971.

C.A. Klein, *The Environmental Commerce Clause*, in *Harvard Environmental Law Review*, n. 1/2003.

K.O. Knops, S. Jänicke (a cura di), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, Nomos, Baden Baden, 2023.

M. Kotzur, *Die Hamburger Landesverfassung im Internationalem Kontext*, in K.O. Knops, S. Jänicke (a cura di), *Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg*, Nomos, Baden Baden, 2023.

T. Keiser, *Democrazia economica, proprietà e lavoro nell'esperienza costituzionale weimariana*, in M. Gregorio, P. Corona (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, Giuffrè, Milano, 2019.

M. Krieger, *Geschichte Hamburgs*, Beck, Monaco, 2016.

P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Mohr, Leipzig, 1895.

R. Lagoni, A. Proelss, *Hafenrecht*, in W. Hofmann-Rieman, H.J. Kooch (a cura di), *Landesrecht Hamburg. Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden Baden, 2020.

F. Lanchester, voce *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990.

F. Lauria, *Le compagnie portuali nel diritto interno e comunitario*, Giuffrè, Milano, 1981.

A. Lauro, Tamquam non essent: r*iflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 novembre 2017.

A. Lauro, *La negoziazione dell'autonomia fra* Métropole *e* Outre-mer *nel sistema costituzionale francese*, in V. Breda, M. Frau (a cura di), *La contrattazione costituzionale dell'autonomia territoriale in prospettiva comparata*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020.

A. Lauro, *In alto mare: il commissariamento delle Autorità di sistema portuale fra conflitti politico-istituzionali ed attese di riforma*, in *Rivista CERIDAP*, n. 4/2025.

O. Le Bot, *Composition des grands ports maritimes : validation d'un droit de regard des élus locaux en outre-mer*, in *Constitutions*, n. 3/2013.

C. Lécrivain, voce *Limenarcha*, in C. Daremberg, E. Saglio, *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, Hachette, Paris, 1919.

A. Le Divellec, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne. Contribution à une théorie générale*, LGDJ, Parigi, 2004.

A. Le Divellec, *La Constitution de Weimar vue par la doctrine constitutionnelle française contemporaine*, in *Jus Politicum*, n. 33, luglio 2025.

A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2019.

R.A. Lidinsky, D.A. Colson, *The Federal Regulation of American Port Activities*, in *Maryland Journal of International Law*, n. 1/1981.

M. Lindemann, *The Merchants Republics. Amsterdam, Antwerp, and Hamburg. 1648-1790*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.
W.S. Livingston, *A note on the nature of federalism*, in A. Wildawsky (a cura di), *American federalism in perspective*, Little, Brown and Company, Boston, 1967.
E. Loncao, *Il diritto delle acque dalle invasioni barbariche alla Dieta di Roncaglia*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università degli studi di Palermo,* II, 1912.
A. Lucarelli, *L'articolo 43 della Costituzione: attualità dei suoi principi e prisma della forma di Stato*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, n. 2/2024.
M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova 1983.
M. Luciani, *La "Costituzione dei diritti" e la "Costituzione dei poteri": noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova, II, 1985.
M. Luciani, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, UTET, Torino, 1991.
M. Luciani, *L'Antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1/1996.
M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, n. 4/2011.
N. Lund, *The Uniformity Clause*, in *University of Chicago Law Review*, n. 51, 1984.
T. Lütke, *Hanseatische Tradition und demokratischer Umbruch : Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. Januar 1921*, Nomos, Baden Baden, 2016.
N. Maccabiani, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano, 2010.
P. Maddalena, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1992.
P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma, 2025.
C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007.
C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011.
M. Mancini, *"Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 2014.
M. Manetti, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.
M. Manetti, voce *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica*, XXXV, Treccani, Roma, 1994.
M. Manetti, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019.
M. Manetti, *Poteri e garanzie (Autorità indipendenti)*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Tematici*, V (*Potere e Costituzione*), Giuffrè, Milano, 2023.
A. Mangia, *Sindacato di ammissibilità e* rei vindicatio *nel conflitto di attribuzioni*, in *Le Regioni*, n. 3/1994.

S. Mangiameli, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008.

S. Mangiameli, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

K. Manhanan, *The Constitutional Public Trust Doctrine*, in *Environmental Law*, n. 1/2019.

V. Manzetti, *Il sistema portuale spagnolo*, in *Amministrazione in cammino*, 18 marzo 2018.

G. Maranini, *La Costituzione di Venezia*, La Nuova Italia, Firenze, 1974.

G. Marazzita, *I poteri sostitutivi tra* emergency clause *e assetto dinamico delle competenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005.

G. Marchetti, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi*, n. sp. 5/2019.

P. Marchetti, *Le privatizzazioni in Italia*, Giuffrè, Milano, 1995.

F.S. Marini, *Il privato e la Costituzione: rapporto tra proprietà ed impresa*, Giuffrè, Milano, 2000.

M. Martini, *Wenn das Volk (mit)entscheidet ... Wechselbeziehungen und Konfliktlinien Zwischen Direkter und Indirekter Demokratie Als Herausforderung Für Die Rechtsordnung : Mit Einem Abdruck der Wichtigsten (landes) verfassungsrechtlichen und kommunalrechtlichen Bestimmungen zu Volks- und Bürgerentscheiden*, Duncker & Humblot, Berlino, 2011.

P. Martino, *Sovranità e* Territorial Constitution *nel Regno Unito*, in *Costituzionalismo britannico e irlandese*, n. 1/2024.

J.C. May, *The Texas State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

A. Mayer, *Administration of Ports and Harbours*, in A Chircop, W Moreira, H Kindred, E Gold (a cura di), *Canadian Maritime Law*, Irwin Law, Toronto, 2016.

O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Duncker&Humblot, Leipzig, 1896.

A. Mazzitelli, *Nota redazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1994.

F. McDonald, *We The People: The Economic Origins of the Constitution,* University of Chicago Press, Chicago, 1958.

W. Merkel, C. Ritzi, *Die Legitimität Direkter Demokratie : Wie Demokratisch Sind Volksabstimmungen?*, Springer, Wiesbaden, 2017.

L. Merlo, *Rivoluzionare la politica marittima italiana. Per un vero Ministero del Mare,* Guerini, Milano, 2023.

F. Merusi, *Le direttive governative nei confronti degli enti di gestione*, Giuffrè, Milano, 1977.

F. Merusi, *Separazione dei poteri e organizzazione amministrativa. Mutazioni nell'ordinamento italiano*, in. E. Bindi, M. Perini, A. Pisaneschi, L. Violini (a cura di), *La separazione dei poteri nello Stato contemporane*o, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2025.

A. Moffa, *Constitutional Authority, Common Resources, and the Climate*, in *Utah Law Review*, n. 1/2022.

H.P. Monaghan, *Supremacy Clause Textualism*, in *Columbia Law Review*, vol. 110, 2010.

A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V,* in *Le Regioni*, 2003.

A. Morrone, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2021.

A. Moscarini, *Sussidiarietà e 'Supremacy Clause' sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003.

H.M. Müller, *Die Einziehung von öffentlichen Binnenhäfen unter besonderer Berücksichtigung nordrhein-westfälischer Verhältnisse*, in Aa.Vv., *Infrastruktur-Recht Festschrift für Wilfried Erbguth zum 70. Geburtstag,* Duncker & Humblot, Berlino, 2019.

I. v. Münch, Ph. Kunig (a cura di), *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, Monaco, VI ed., 2012.

C. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Giuffrè, Milano, 1988.

W.F. Murphy, J.E. Fleming, S.A. Barber, S. Macedo, *American Constitutional Interpretation*, Foundation Press, Washington, 2019.

K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, Manchester University Press, Manchester, 1935.

M. Navajas Rebollar, *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

R. Niro, *Profili costituzionali della disciplina antitrust,* CEDAM, Padova, 1994.

T. Notteboom, A. Pallis, J.P. Rodrigue, *Port Economics, Management and Policy*, Routledge, New York, 2022.

M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, CEDAM, Padova, 2005.

V. Orth, *The North Carolina State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Governement. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading (MA), 1992.

V. Ottaviano, voce *Ente pubblico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965.

K. Owen, *1952 Amendments to the Louisiana Constitution*, in *Louisiana Law Review*, n. 2/1953.

A. Pace, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979.

A. Pace, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, n. 2/1993.

A. Pajno, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 4/2001.

R. Peffekoven, *Das Urteil des Bundesverfassungs gerichts zum Länderfinanzausgleich*, in *Wirtschaftsdienst*, n. 12/1999.

B. Pellier, *La nature quasi constitutionnelle de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec et l'idée d'une constitution québécoise*, in *Bulletin québécois de droit constitutionnel*, n. 2/2007.

T. Perassi, *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1912.
G. Pericu, voce *Porto (navigazione marittima)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985.
P. Piluso, *L'obiettivo della piena occupazione nelle trasformazioni della Costituzione economica. Un impegno in cerca di effettività*, Editoriale scientifica, Napoli, 2025.
A. Pin, *La sovranità in America*, CEDAM, Padova, 2012.
F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni*, n. 6/2001.
F. Pizzolato, *Il governo politico del potere economico nella dimensione costituzionale*, in F. Pizzolato (a cura di), *Libertà e potere nei rapporti economici. Profili giuspubblicistici*, Giuffré, Milano, 2010.
A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001.
U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, CEDAM, Padova, 1964.
A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di comunità, Milano, 1963.
L. Probst, M. Güldner, A. Klee, *Politik und Regieren in Bremen*, Springer, New York, 2022.
H. Putnam, *How the Federal Courts were Given Admiralty Jurisdiction*, in *Cornell Law Review*, n. 4/1925.
F.A. Querci, *Il lavoro portuale*, Giuffrè, Milano, 1972.
E. Raffiotta, *Il Governo multilivello dell'economia*, Bononia University Press, Bologna, 2013.
M. Ragusa, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.
F.C. Rampulla, *Classificazione di opere portuali e competenze regionali*, in *Le Regioni*, 1984.
A. Rehder, *Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen von 1920 : Ein Stadtstaat zwischen Tradition und Pragmatismus*, Nomos, Baden Baden, 2016.
J.Ph. Reid, *Constitutional History of the American Revolution*, The Unversity of Wisconsin Press, Madison, 1986.
M. Renna, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle S.p.A. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Giappichelli, Torino, 1997.
M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano
J. F. Retz, *Disputatio juridica de jure portuum*, Francoforte sull'Oder, 1671.
C.A. Reynard, *The 1956 Proposals To Amend the Louisiana Constitution*, in *Louisiana Law Review*, n. 1/1956.
J.D. Richard, *Federalism in Canada*, in *Duquesne Law Review*, n. 1/2005.
P. Ridola, *La Costituzione di Weimar come "esperienza" e come "paradigma"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.
D. Robertson, *Admiralty and Federalism. History and Analysis of Problems of*

Federal-State Relations in the Maritime Law of the United States, Foundation Press, Mineola, 1970.

A. Romagnoli, *Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bonomo, Bologna, 2003.

S. Romano, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1902.

E. Rossi, *Una breve considerazione sul fondamento delle "istanze unitarie" nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008.

W. Rudolf, *Kooperation im Bundesstaat*, in J. Insee, P. Kirchof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, vol. IV, Müller, Heidelberg, 1999.

I. Ruggiu, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008.

F. Saitto, *Economia e diritto costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione Economica" in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015.

C. Salazar, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione inattuata»*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007.

F. Salerno, *Le Autorità di sistema portuale*, in A. Natalini, S. Scognamiglio (a cura di), *Porti. Storia, economia e amministrazione del sistema portuale italiano*, Il Mulino, Bologna, 2020.

G.M. Salerno, *La disciplina dei poteri sostitutivi fra semplificazione e complessità ordinamentale*, in *Federalismi.it*, 2002.

J.F. Sánchez Barillao, *Puertos y aeropuertos,* in *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Siviglia, 2007.

A. Sandulli, *La febbre del* golden power, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2022.

A.M. Sandulli, *Sulla demanialità degli aeroporti*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 1940.

A.M. Sandulli, voce *Beni pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè, Milano, 1965.

A.M. Sandulli, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, Giuffrè, Milano, 1979.

A.M. Sandulli, *Scritti giuridici*, IV, Jovene, Napoli, 1990.

G. Sartori, *Localismo e globalismo*, in *Biblioteca della Libertà*, XXI, 1986.

G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Napoli, 2009.

G. Scaccia, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

A. Scalia, *Originalism: The Lesser Evil*, University of Cincinnati Law Review, vol. 57, 1989.

A. Scalia, *A Matter of Interpretation*, Princeton University Press, Princeton, 1997.

J. Scheuer, *Local Amendments to the Georgia Constitution: Conundrums Continued and Curiosities Curtailed*, Association County Commissioners of Georgia, 2022.

C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlino, 1928.
C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Duncker & Humblot, Berlino, 1931.
C. Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Duncker & Humblot, Berlino, 1950.
C. Schmitt, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Reclam, Leipzig, 1942, tr. it. *Terra e mare. Una considerazione sulla storia del Mondo*, Giuffrè, Milano, 1986.
H. Schneider, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. I, Müller, Heidelberg, 1987.
L. Scotto, *Dagli Enti portuali alle Autorità di sistema portuale nel coacervo di competenze nazionali e locali*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2020.
V. Scrinari, voce *Porto*, in *Enciclopedia dell'arte antica*, Roma, Treccani, 1965.
F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo. Intervento pubblico nell'economia, tutela del risparmio, reddito minimo*, Giappichelli, Torino, 2022.
M. Sevel, *Lost at Sea: The Continuing Decline of The Supreme Court in Admiralty*, in *University of Miami Law Review*, vol 71, 2017.
R. B. Sherman, *Seaport Governance in the United States and Canada*, in *American Association of Port Authorities*, 2002.
T.J. Shoenbaum, A.N. Yannopoulos, *Admiralty and Maritime Law,* The Michie Company, Charlottesville, 1984.
P.Shu-Ling Chen, H. Pateman, Q. Sakalayen, *The latest trend in Australian port privatisation: Drivers, processes and impacts,* in *Research in Transportation Business & Management*, vol. 22, 2017.
B.H. Siegan, *Economic Liberties and the Constitution*, Transaction Publishers, New Brunswick e Londra, 2009.
R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, Berlino, 1928.
A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londra, 1776.
F. Sorrentino, *Relazione*, in *Servizi tecnico-nautici: tra competenze decentrate. Atti del Convegno di Trapani. 29 giugno 2012*, 2012 (in *Assoporti.it*).
V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959.
W.H. Stewart, *The Alabama State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
M. Stolleis, *Geschichte des Sozialrechts in Deutschland*, Lucius, Stoccarda, 2003.
M. Stolleis, *La "Costituzione sociale" di Weimar del 1919*, in M. Gregorio, P. Corona (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, Giuffrè, Milano, 2019.
J. Story, *Commentaries on the Constitution of the United States,* Little, Brown and Company, Boston, IV ed., 1873.
D. Strauss, *The Living Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
A.L. Sturm, *The Development of American State Constitutions*, in *Publius*, 1982.
R. Sussner, *Das Verwaltungsrecht der Binnenhafen in der Bundesrepublik Deutschland*, Duncker&Humblot, Berlino, 1975.

G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2000.

W. K. Talley, *Port Economics*, Routledge, New York, 2009.

R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale : un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006.

L. Uccello Barretta, *Brevi riflessioni sul potere di ordinanza delle Autorità di Sistema Portuale*, in *Il Diritto amministrativo*, 2020.

R. F. Utter, H. D. Spitzer, *The Washington State Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

E. Van Hooydonk, *"The law ends where the port area begins": on the anomalies of port law*, Portius, Anversa 2010.

G. Vermiglio, *La portualità fra Stato e regioni*, in E. Fanara (a cura di), *Mare, porti e reti infrastrutturali: per una nuova politica dei trasporti*, CUST, Messina, 2002.

G. Vermiglio, voce *Autorità portuale*, in *Enciclopedia del Diritto*, aggiorn. VI, Giuffrè, Milano, 2002.

R. Vincent, *Le grand port maritime. Un louvoyage entre difficile entre les visages de l'établissement public*, in *Revue française de droit administratif*, n. 2/2022.

P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà verticale*, Giuffrè, Milano, 2002.

L.J. Wearing, *Economic factors in the Drafting of the Constitution*, in *Marquette Law Review,* n. 2/1953.

M. White, *Australia's Offshore Legal Jurisdiction: Part I – History and Development*, in *Australia & New Zealand Maritime Law Journal*, n. 1/2011.

F. Wollenschläger, *Privatisierung öffentlicher Unternehmen nur mit Volksentscheid? Privatisierungsreferenden auf Landesebene und ihre verfassungsrechtliche Grenze im Budgetrecht des Parlaments am Beispiel der Bremischen Landesverfassung (Art. 42 Abs. 4 i.V.m. Art. 70 Abs. 2)*, in L. P. Feld, P. M. Huber, O. Jung, H-J. Lauth, F. Wittreck (a cura di), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013*, Nomos, Baden, Baden. 2014.

World Bank, *Port Reform Toolkit*, Washington, 2007.

G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2008.

N. Zanon, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

J.F. Zimmerman, *Interstate cooperation. Compacts and Administrative Agreements*, Praeger, Westoport (Connecticut), 2002.

A. Zuckerman, *The Court of Congressional Contempt*, in *Journal of Law and Politics*, vol. 25, 2009.

S. Zunarelli, *Osservazioni in merito alla qualificazione giuridica delle darsene scavate a secco su aree private*, in *Diritto marittimo*, 2009.

S. Zunarelli, M. Comenale Pinto, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Wolters Kluver, Padova, 2023.

Finito di stampare nel mese di novembre 2025
dalla *Grafica Elettronica* - Napoli

ISBN 979-12-235-0466-6