

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**Dottorato di Ricerca in
Stato, Persona e Servizi
nell'ordinamento europeo e internazionale**

Ciclo XXVI

Settore Concorsuale di afferenza: 12/B1

Settore Scientifico disciplinare: IUS/06

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PORTUALE

Presentata da: Dott.ssa Francesca Brugnone

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo Prof.

Andrea Morrone

Relatore

Chiar.ma Prof.ssa

Alessandra Romagnoli

Esame finale anno 2014

INDICE

CAPITOLO I

LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO PORTUALE ITALIANO AD OPERA DELLA LEGGE 28 GENNAIO 1994, N. 94 E LA PROPOSTA DI RIFORMA.

1.1.	La nozione e la natura giuridica del porto.....	5
1.2.	I modelli gestionali prima dell'emanazione della Legge n. 84/1994.....	10
1.3.	La recente proposta di riforma della legislazione in materia portuale.....	17

CAPITOLO II

LA LEGGE 28 GENNAIO 1994, N. 84 E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA

2.1.	La classificazione dei porti ed il riparto delle competenze.....	22
2.2.	L'Autorità Portuale.....	27
2.2.1.	La natura giuridica dell'Autorità portuale.....	31
2.2.2.	Le funzioni dell'Autorità Portuale. Dal principio di separazione agli strumenti di pianificazione.....	35
2.3.	Gli organi dell'Autorità Portuale.....	38
2.3.1.	Il Presidente dell'Autorità Portuale.....	38
2.3.2.	Il Comitato portuale.....	47
2.3.3.	Il Segretario generale ed il Segretariato generale.....	50
2.3.4.	Il Collegio dei revisori dei conti e le Commissioni consultive.....	52

2.5.	L'attività di programmazione e di pianificazione. Il Piano operativo triennale ed il Piano regolatore portuale.....	55
2.6.	Le risorse finanziarie dell'Autorità Portuale.....	60
2.7.	Il rapporto tra Autorità Portuale ed Autorità Marittima.....	62

CAPITOLO III

I SERVIZI PORTUALI

3.1.	I servizi portuali.....	65
3.2.	Le operazioni portuali ed i servizi portuali accessori al ciclo delle operazioni portuali.....	65
3.3.	I servizi portuali <i>stricti iuris</i>	69
3.4.	I servizi portuali d'interesse generale.....	70
3.5.	I servizi tecnico-nautici.....	71
3.5.1.	Il servizio di pilotaggio.....	73
3.5.2.	Il servizio di ormeggio.....	77
3.5.3.	Il servizio di rimorchio.....	81
3.5.4.	Il servizio di battellaggio.....	85
3.6.	La procedura di adozione delle tariffe dei servizi tecnico nautici.....	86
3.7.	Le prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico nautici quali <<servizi di interesse economico generale>>.....	88

CAPITOLO IV

LA POLITICA INFRASTRUTTURALE IN EUROPA

4.1.	Il fenomenodella multimodalità nel settore dei trasporti.....	96
------	---------------------------------------------------------------	----

4.2.	La multimodalità nell'ordinamento interno e comunitari.....	98
4.3.	Le Autostrade del mare.....	102
4.4.	La Proposta di Regolamento del 2013: l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti.....	106
4.4.1.	I quattro pacchetti strategici.....	109
4.4.2.	L'accesso al mercato dei servizi portuali.....	112
4.4.3.	La trasparenza finanziaria.....	113
4.4.4.	Il Comitato consultivo degli utenti del porto e l'organismo indipendente di vigilanza.....	114
BIBLIOGRAFIA.....		116

CAPITOLO I

L'ORDINAMENTO PORTUALE ITALIANO AD OPERA DELLA LEGGE 28 GENNAIO 1994, N. 94 E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA

1.1 LA NOZIONE E LA NATURA GIURIDICA DEL PORTO

I porti marittimi, ai sensi di quanto previsto dall'art. 822 cod. civ. e dall'art. 28 cod. nav., rientrano nella categoria di beni demaniali, beni pubblici appartenenti al demanio marittimo e, pertanto, beni che risultano di proprietà pubblica – inalienabile – e che hanno lo scopo di soddisfare i cc.dd. pubblici usi del mare, ossia gli interessi della collettività legati al settore della navigazione¹.

Sebbene le disposizioni contenute all'interno del codice civile prevedano che i porti appartengono necessariamente allo Stato, pare opportuno

1

A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, 59 e 60; F.A. Querci, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 92 e ss.; D. Gaeta, *Il demanio marittimo*, Milano, 1965; M. Casanova, *Demanio marittimo e poteri locali*, Milano, 1986; M.L. Corbino, *Il demanio marittimo: nuovi profili funzionali*, Milano, 1990; C. Angelone-G. Silingardi, *Il demanio marittimo: rassegna sistematica di giurisprudenza*, Milano, 1999; L. Acquarone, *Demanio marittimo e porti*, in *Dir. mar.*, 1983, 81 e ss.; A. D'Amico Cervetti, *Demanio marittimo e assetto del territorio*, Milano, 1983; G. Righetti, *trattato di diritto marittimo*, I-1, Milano, 1987, 667 e ss.; M. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Milano, 1988; G. Di Giandomenico, *Porti e demanialità*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività*, I, Milano, 2007, 217 e ss.; V. Caporrino, *La demanialità e la libera prestazione dei servizi in ambito portuale*, in *Riv. dir. trasp.*, 2008, 49 e ss.; R. Mancuso, *Istituzioni di diritto della navigazione*, Torino, 2008, 50 e ss.; M. Casanova, *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, in *Aa. Vv.*, *Scritti in onore di Francesco Berlingeri*, in *Dir. mar.*, I, 2010, 319 e ss.

precisare che il D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85², anche noto come “decreto legislativo sul federalismo demaniale”, ha previsto che sono trasferiti a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni <<i>beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze, come definiti dall’articolo 822 del codice civile e dell’art. 28 del codice della navigazione>>, fatta eccezione per i porti aventi rilevanza economica nazionale e internazionale.

In mancanza di una specifica definizione giuridica, è possibile individuare la nozione di porto sulla base delle soluzioni interpretative fornite dalla dottrina³ e dalla giurisprudenza.

Per quanto riguarda l’orientamento prevalente in dottrina occorre individuare gli elementi costitutivi della nozione di porto sia da un punto di vista strutturale, per quanto attiene gli aspetti della conformazione naturale ed quella artificiale, sia sotto il profilo funzionale.

Sulla base degli elementi sopra indicati, pertanto, è possibile rilevare che il porto è “*un luogo delimitato, area di mare e terra, circoscritta dalla conformazione fisica in cui sorge e/o da strutture all'uopo predisposte dall'uomo*”, tale da essere idoneo a “*proteggere dall'azione dei venti e del mare l'approdo e la sosta delle navi*”⁴.

Le problematiche di carattere interpretativo, inerenti alla nozione di

2

In G.U. n. 134 dell’11 giugno 2010. In dottrina si rinvia a Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, 47 e ss.

3

Per un maggior approfondimento in dottrina si veda, D. Gaeta, *Il demanio marittimo*, cit., 22; G. Pericu, *Porto, (navigazione marittima)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 424 e ss.; A. Xerri Salamone, *L’ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit., 11 e ss.; D.L. Chillemi, *Il porto e le aree portuali*, in U. La Torre-G. Moschella-F. Pellegrino-M.P. Rizzo-G. Vermiglio (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, II, Milano, 2008, 33 e ss.; M. Casanova, *Considerazioni sulla demanialità dei porti*, cit., 318 e ss. sui porti turistici si rinvia a R. Tranquilli Leali, *Porti turistici*, Milano, 1996.

4

Così M. DEIANA, *Considerazioni sulla definizione giuridica di porto e sulla tassa di sbarco*, nota a sentenza del Tribunale di Cagliari, 8 novembre 1988, n. 14559, in *Rivista giuridica sarda*, I, 1990, p. 47 e ss.

porto, nel tempo hanno interessato anche la giurisprudenza, la quale si è pronunciata in merito all'origine naturale ed anche artificiale del bene in esame.

Pare opportuno precisare che per lungo tempo, infatti, solo gli elementi naturalistici sono stati considerati necessari ad individuare il porto, quale *“approdo destinato al ricovero delle navi e non suscettibile di essere trasformato dall'uomo”*⁵.

In tal senso, merita menzionare quanto affermato dal Consiglio di Stato, che con sentenza n. 1601 del 27 marzo 2003⁶ ha posto l'accento sul fatto che *“l'art. 28 c.nav. presuppone una realtà che deve esistere 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”*.

Sull'origine anche artificiale del porto, il Tribunale di Cagliari, in data 8 novembre 1988⁷, ha riconosciuto il valore della compresenza di elementi naturali e di elementi artificiali *“approdo protetto dall'azione dei venti e delle correnti da idonee strutture naturali e da opere dell'uomo”*.

Sulla questione, più recentemente, è intervenuto il Consiglio di

5

A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003, p. 3; D. GAETA, voce *Rade*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVI, Torino, 1968, p. 668 e ss.; ID., voce *Approdo*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLII, Milano, 1958, p. 831 e ss.; G. SIRIANNI, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981; G. PERICU, voce *Porto, (navigazione marittima)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIV, Milano, 1985, p. 424 e ss.

6

In Dir. trasp., 2004, 481.

7

In Dir. trasp., 1990, 285.

giustizia amministrativa per la Regione Siciliana⁸, il quale con sentenza n. 346 del 5 maggio 2009, ha individuato all'interno del concetto di porto le due categorie di porto artificiale e di porto naturale, sostenendo che *<<nel genere porto si rinvencono [...] due specie distinte: il porto naturale e il porto artificiale. Il primo è il seno di mare che, per l'andamento dei fondali e la conformazione della costa ha di per sé i requisiti di accessibilità e di sicurezza necessari; il secondo è quello creato dall'uomo con dragaggi, costruzione di opere quali frangiflutti dighe foranee, antemurali etc. in sostanza il porto artificiale è principalmente quello nel quale l'opera dell'uomo ha arricchito le capacità dell'insenatura di proteggere le navi senza interrimento e contrastando sia la traversa sia il moto ondoso secondario, sovrapponendosi alle caratteristiche naturali preesistenti>>*.

All'interno della nozione di porto è possibile individuare anche ulteriori aspetti peculiari, in base ai quali è possibile distinguere un profilo statico e dinamico del bene in esame.

Se da un lato, infatti, il porto, in virtù della sua natura di bene demaniale, appare oggetto di una visione statica, dall'altro esso può essere altresì considerato dinamicamente, in forma imprenditoriale, quale *“centro di attuazione di servizi pubblici e privati concernenti in genere la movimentazione delle navi e le attività complementari al trasporto*

*marittimo”*⁹.

8

Cons. giust. amm. Reg. Sic., 5 maggio 2009, n. 346, in Dir. mar., 2009, 1146 e in Riv. dir. nav., 2010, 806.

9

A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2013, p. 137. Sulla specifica tematica cfr altresì C.L. Corbino, *Le operazioni*, Padova, 1979, 85 e ss.; G. Sirianni, *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981, 11; F.A. Querci, *Spunti per la formazione di una moderna pianificazione portuale. Nuovi profili funzionali dell'attività marittima*, Padova, 1983, 59 e ss.; G. Pericu, *Porto*, (navigazione marittima), cit., 426; M. Casanova, *Demanio marittimo e porti locali*, cit., 52 e ss.; G. Pericu, *I porti*, in Dir. mar., 1987, 535 e ss.; M.L. Corbino, *Il demanio marittimo: nuovi profili funzionali*, cit., 198 e ss.; A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit., 41,

Per quanto concerne la natura demaniale del porto, pare opportuno dedicare particolare attenzione alle cc.dd. darsene scavate a secco, che rappresentano una deroga al principio di demanialità dei porti.

Sulla tematica si è pronunciato recentemente il Consiglio di Stato, che con sentenza n. 6488 del 18 dicembre 2012, ha affermato che <<mentre i porti naturali rientrano senz'altro nel demanio pubblico, [...] la natura pubblica dei porti artificiali sembra doversi negare ai soli porti realizzati su aree private, nei pochi casi in cui ciò possa verificarsi (c.d. darsene scavate a secco)>> .

Tenuto conto di quanto suindicato, è possibile definire le darsene scavate a secco, quali porti artificiali che non rivestono natura demaniale, e che costituiscono escavazioni su aree private, generalmente collegate artificialmente al mare attraverso canali di comunicazione .

67, 69; G. Falzea, Bene porto e ambiti della gestione portuale, cit., 67 e ss.; R. Tranquilli Leali, Porti turistici, cit., 10 e ss.

10

Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6488 del 18 dicembre 2012. Per un maggior approfondimento sulla tematica si rinvia a A. Claroni, Sul servizio di gestione dei porti turistici quale servizio pubblico locale di rilevanza economica, in Riv. dir. nav., 2013, 460 ss.

11

Per uno studio sulla natura giuridica delle darsene scavate a secco si rinvia a G. Impallomeni, La ammissibilità della proprietà privata sulle darsene interne, in Riv. dir. civ., 1975, 469; A. Claroni, La natura giuridica delle darsene scavate a secco su aree private, in Dir. trasp., 2004, 484 e ss.; S. Zunarelli, Osservazioni in merito alla qualificazione giuridica delle darsene scavate a secco su aree private, in Dir. mar., 2009, 1144 e ss.; M.M. Comenale Pinto, Spunti in tema di darsene a secco e demanio marittimo, in Riv. dir. nav., 2010, 835 e ss.; A. Claroni, Il concetto di darsena scavata a secco su area privata quale porto (artificiale) privato, in S. Zunarelli (a cura di), Problematiche attuali in materia di porti e dei altre aree demaniali marittime, Atti dell'Incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012, cit., 65 e ss.; A. Romagnoli, Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, Diritto pubblico dei trasporti, Bologna, 2013, 259.

1.2. I MODELLI GESTIONALI PRIMA DELL'EMANAZIONE DELLA LEGGE N. 84/1994.

Prima della riforma attuata con la Legge 28 gennaio 1994 n. 84, il regime gestionale e amministrativo dei porti italiani risultava regolato secondo

modelli tra loro differenti, anche sotto il profilo normativo¹² .

In tale contesto, il sistema portuale era caratterizzato dalla sovrapposizione alle disposizioni contenute all'interno del codice della navigazione, il quale attribuiva ogni competenza in materia di amministrazione, vigilanza e regolazione del porto all'Autorità Marittima, della disciplina introdotta tramite il susseguirsi di leggi speciali, ai sensi delle quali, il governo del porto era affidato a specifiche organizzazioni portuali¹³ .

Nello specifico, tali disposizioni avevano previsto, negli scali di maggiori dimensioni, l'istituzione dei cc. dd. Enti portuali, ai quali veniva

12

S.M. Carbone, *Lezioni, casi e modelli contrattuali di diritto marittimo*, Torino, 1997, 108; A. Maltoni, *Considerazioni sulle Autorità portuali ai sensi della Legge 84/94*, in *Studi in onore di Gustavo Romanelli*, Milano, 1997, 809; A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit., 155.

13

L'elenco delle Leggi speciali è contenuto nell'art. 2, Legge n. 84/1994. In dottrina si veda N. Colabrese, *L'autonomia portuale: porti italiani ed esteri ad ordinamento autonomo*, Roma, 1967; S. Cassese, *I servizi pubblici locali nel mezzogiorno*, in *Ricerca e studi Formaz.*, Roma, 1969; S. Cassese, *Enti ed amministrazioni autonome nell'ordinamento italiano*, in *<<Le Agenzie>>*, Torino, 1971, 33; M. Casanova, *Gli enti portuali*, Milano, 1971; G. Sirianni, *L'ordinamento portuale*, cit., 89; E. Spasiano, *Gli enti portuali*, in *Studi mar.*, 1973, 3 e ss.; P. Mazzoni, *L'imprenditorialità dell'ente portuale*, Milano, 1979; F. Berlingieri, *Modelli di gestione portuale*, in *Trasp.*, 1984, 44; L. Verde, *L'organizzazione amministrativa dei porti*, in *Studi mar.*, n. 26/1985, 67; M. Casanova, *L'ordinamento portuale in Italia: presente e futuro*, in *Studi mar.*, 1985, 31; G. Pericu, *Porto (navigazione interna)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, 442; G. Camarda, *Problemi e prospettive nella gestione portuale: il caso dell'EAP di Savona*, in *P.M.T.*, n. 2/1986, 7; c. Murgia, *L'ordinamento giuridico dei porti*, Milano, 1988, 77; M. Zanetti, *Innovazioni e riforma nelle gestioni portuali pubbliche: moli imprenditoriali e presenza del privato*, in *Studi mar.*, n. 34/1988, 68; G. Righetti, *Trattato di diritto marittimo*, cit., 660; G. Falzea, *Riflessioni sulla natura giuridica e sulle funzioni dell'ente portuale*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Modena, 1992, 579.

conferito il regime organizzativo del porto .

Per quanto riguarda la natura giuridica, gli enti portuali sono stati inquadrati all'interno della categoria degli enti pubblici economici, capaci di svolgere un ruolo fondamentale nella gestione dei servizi portuali, con il compito sia di amministrare le attività portuali, in sostituzione dello Stato, sia di gestire il porto, svolgendo le funzioni economiche ed imprenditoriali legati

alla movimentazione delle merci ed allo sviluppo dei traffici portuali .

L'origine di tale commistione fra funzioni di amministrazione e di gestione svolte dagli enti portuali si deduce dalla deroga posta dalle suindicate leggi istitutive alla regola generale prevista all'art. 111 c. nav. (oggi abrogato). Infatti, mentre la norma codicistica prevedeva l'affidamento in concessione delle operazioni portuali ad imprese private, le leggi istitutive assegnavano ad alcuni enti portuali sia funzioni di regolazione e di controllo sia di gestione diretta delle operazioni di imbarco e sbarco delle merci, generando quindi una restrizione degli ambiti di operatività, che ai sensi dell'art. 111 c. nav erano riservati alle imprese concessionarie, nell'offerta dei servizi all'utenza

Cfr. G. Sirianni, *L'ordinamento portuale*, cit., 73; R. Longobardi, *I porti marittimi*, Torino, 1997, 187; A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit., 143 e 151; G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, 11 e ss.; L. Acquarone, *Demanio marittimo e porti*, cit., 96; A. Maltoni, *Considerazioni sulle Autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94*, cit., 810.

Sulla natura giuridica di ente pubblico economico, per la giurisprudenza cfr., in tal senso, Cass., 28 novembre 1995, 12294 (in *Resp. Civ.*, 1996, 630); Cass., 11 novembre 1996, n. 9851 (in *Giust. civ.*, 1997, 1339); Cass., 12 giugno 1999, n. 334 (in *Dir. mar.*, 2000, 1361); Cass., 25 luglio 2001, n. 10097 (in *Dir. trasp.*, 2002, 274). In dottrina si rinvia a S. Cassese, *Enti ed amministrazioni autonome nell'ordinamento italiano*, cit. 33 ss.; S. Cassese, *I servizi pubblici locali nel mezzogiorno*; M. Casanova, *Gli enti portuali*, cit. 77; L. Elia-P. Calandra-A. Thellung, *Problemi dell'ordinamento del lavoro portuale*, collana C.S.P.P., Milano, 1972, 82 ss.; P. Mazzoni, *L'imprenditorialità dell'ente portuale*; G. Falzea, *Riflessioni sulla natura giuridica e sulle funzioni dell'ente portuale*, cit., 579 ss.

16
portuale .

La realtà dei porti italiani, sotto l'aspetto gestionale, oltre agli enti portuali vedeva altresì la presenza delle cc.dd. Aziende dei mezzi meccanici e

dei magazzini generali, istituite con Legge 9 ottobre 1967, n. 961¹⁷ . Mentre in origine, tali enti erano deputate a svolgere funzioni di gestione dei mezzi meccanici di carico e scarico, nonché dei beni immobili e pertinenze, di proprietà dello Stato, destinati ai traffici marittimi, successivamente, alle stesse era riconosciuta la facoltà, dietro apposita autorizzazione ministeriale,

di svolgere operazioni portuali e altre attività commerciali relative al porto¹⁸ , ragion per cui anche alle Aziende dei mezzi meccanici è stata riconosciuta la natura di ente pubblico economico, come peraltro espressamente previsto dalla

Legge n. 494/1974¹⁹ .

In quegli anni, la libertà di iniziativa economica veniva fortemente limitata dalla c.d. riserva di lavoro portuale, prevista dall'art. 111, comma 4 cod. nav. (oggi abrogato), ai sensi del quale l'imprenditore concessionario dell'esercizio delle operazioni portuali doveva affidare la prestazione della manodopera portuale, necessariamente, alle Compagnie portuali.

16

Cfr. L. Acquarone, Demanio marittimo e porti, cit., 96; A. Maltoni, Considerazioni sulle Autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94, cit., 810. Si veda, altresì, la deliberazione 16 ottobre 1997 pronunciata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, a conclusione dell'indagine conoscitiva riguardante il settore dei servizi portuali (in Dir. mar., 1998, 287).

17

Successivamente modificata dalla Legge 10 ottobre 1974, n. 494 e dal d.P.R. 17 aprile 1972, n. 989. Le Aziende dei mezzi meccanici erano state istituite nei porti di La Spezia, Livorno, Ancona, Messina e Cagliari.

18

Cfr. A. Xerri Salamone, L'ordinamento giuridico dei porti italiani, cit. 152 ss., G. Taccogna, Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia, cit. 15 e 16.

19

Sul tema cfr. G. Taccogna, Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia, cit., 15; A. Xerri Salamone, L'ordinamento giuridico dei porti italiani, cit. 152 e 153.

Quest'ultime costituivano delle forme associative di lavoratori portuali, di tipo cooperativo, cui era riservata ex lege, ai sensi dell'art. 110 c. nav.,

20

l'esecuzione delle operazioni portuali ed alla quale potevano risultare iscritti esclusivamente lavoratori in possesso della cittadinanza italiana.

In tale contesto storico, in cui è evidente l'accentuazione statalista/nazionalista, è possibile ravvisare i primi contrasti con i principi dell'ordinamento comunitario.

Infatti, mentre nel sistema portuale italiano, lo Stato gestiva le grandi infrastrutture portuali, delegando alle imprese private solamente la gestione di minimi spazi, il modello europeo favoriva la <<privatizzazione>> dell'attività di impresa, allo scopo di realizzare un sistema aperto e concorrenziale.

Merita evidenziare che l'esigenza di riformare l'ordinamento portuale italiano si è avvertita a seguito della sentenza, nota come "Porto di Genova I",

21

resa il 10 dicembre 1991²¹, in cui la Corte di Giustizia delle Comunità

20

In argomento cfr. A. Giardini, I porti e i servizi portuali, in S. Zunarelli (a cura di), Il diritto del mercato del trasporto, in F. Galgano (diretto da), Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia, XLIX, Padova, 2008, 310. Sul ruolo delle compagnie portuali si rinvia a G. Riccardelli, Sui rapporti tra l'impresa concessionaria delle operazioni portuali e la compagnia dei lavoratori portuali, in Riv. dir. nav., 1957, II, 3 ss.; A. Gorini, Osservazioni sulla natura giuridica delle operazioni portuali e sull'estensione della riserva di cui all'art. 110 cod. nav., in Dir. mar., 1967, 551 ss.; M.L. Corbino, Sulla figura del datore di lavoro nelle operazioni portuali, in Trasp., 1987, 124 ss.; M. Arato, Natura giuridica del rapporto contrattuale tra le compagnie portuali e gli utenti, in Dir. mar., 1988, 178 ss.; S.M. Carbone, Compagnie: vecchie e nuove, in Dir. mar., 1988, 235 ss.; P. Bonifazi, Compagnie portuali e loro rapporti con le maestranze, in Dir. trasp., 1989, I, 179 ss.; S.M. Carbone, dalla riserva di lavoro portuale all'impresa terminalista tra diritto interno, diritto comunitario e diritto internazionale uniforme, in Dir. mar., 1992, 599 ss.; M. Casanova, Inquadramento del tema: La normativa italiana sino agli anni '80 e le procedure amministrative per i servizi portuali, in Aa. Vv., Autorità Antitrust e Commissioni U.E. versus società italiane di gestione dei servizi portuali ed aeroportuali (la liberalizzazione dei servizi), Messina, 1995, 16; M. Brignardello, Il duplice ruolo delle compagnie portuali quali imprese e quali organi di avviamento delle maestranze, in Dir. mar., 1996, 368 ss.; S. Pollastrelli, Compagnie portuali, natura giuridica dell'attività esercitata e qualifica del datore di lavoro, in Dir. mar., 1997, 84 ss.; P. Ghiglione, Brevi osservazioni in tema di responsabilità delle compagnie portuali, in Dir. mar., 1999, 802 ss.

21

Corte di giustizia CE, 10 dicembre 1991, causa C-179/90, *Siderurgica Gabrielli c.*

Europee, ha dichiarato l'illegittimità della c.d. riserva di lavoro portuale a favore delle imprese concessionarie e delle Compagnie dei Lavoratori Portuali, in quanto incompatibile con la normativa prevista dal Trattato comunitario, volta a tutelare il libero accesso al mercato e la libera circolazione delle merci.

Nello specifico, le questioni affrontate dalla Corte di Giustizia CE nella causa fra le parti Siderurgica Gabrielli e Merci Convenzionali Porto di Genova, trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale promossa dal Tribunale di Genova *ex art. 177* del Trattato CEE, relativamente all'esecuzione di operazioni di sbarco di merci nel porto di Genova (nella specie, una partita di acciaio importato dall'allora Repubblica Federale di Germania). Conformemente a quanto disposto dall'art. 111, c. 1°, del c. nav., la società Siderurgica Gabrielli si era dovuta avvalere della società Merci convenzionali porto di Genova S.p.A., concessionaria dell'esercizio di operazioni portuali per conto terzi, la quale, a sua volta, ai sensi dell'art. 110 u. c., si era rivolta, ai fini dell'esecuzione di dette operazioni, alla Compagnia portuale di Genova, dal momento che la diversa nazionalità rispetto a quella italiana del personale della nave ne precludeva l'impiego, ai sensi degli artt.

Merci Convenzionali Porto di Genova, in Dir. mar., 1991, 1128 ss. e in *Racc.*, 1991, I, 5889. Per un commento in dottrina si rinvia a R. Longobardi, Le riserve di lavoro delle compagnie portuali alla luce del diritto comunitario, in *Mass. giur. lav.*, 1009, 316; R. Longobardi, L'ordinamento giuridico del lavoro portuale alla luce del diritto comunitario, in *Dir. mar.*, 1991, 1128 ss.; F. Munari, Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario e la Corte di Giustizia, in *Dir. mar.*, 1991, 1128 ss.; C. Brusco, Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie, in *Foro it.*, 1992, 226 ss.; L. Gyselen, Case C-192/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova v. Siderurgica Gabrielli SpA*, in *Common market law Review*, 1992, 1229 ss.; F. Lauria, Riserva *ex art. 110 CdN* e responsabilità dello Sato italiano, in *Mass. giur. lav.*, 1992, 397 ss.; F. Macario, Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli tra normativa comunitaria e disciplina antitrust: la vicenda delle compagnie portuali, in *Foro it.*, 1992, 229 ss.; C. Medina, Le norme del codice della navigazione sul monopolio delle compagnie portuali e sull'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto di terzi alla luce dei principi fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità economica europea: il giudizio della Corte di Lussemburgo, in *Dir. mar.*, 1992, 677 ss.; L. Nicolosi, Diritto di esclusiva sulle operazioni portuali: incompatibilità con la normativa del Trattato CEE, in *Foro pad.*, 1992, 308 ss.; M. Riccomagno, La Corte di Giustizia CEE e la disciplina del lavoro portuale, in *Dir. traspr.*, 1992, 134 ss.; P. Rossi, Brevi riflessioni in merito alla sentenza della Corte di Giustizia CEE in materia di monopolio legale di imprese e compagnie portuali, in *Dir. traspr.*, 1992, 135.

152 e 156 del reg. nav. Mar.. Uno sciopero da parte delle maestranze della Compagnia, tuttavia, aveva causato un significativo ritardo nelle operazioni di scaricazione della merce, inducendo la società Siderurgica Gabrielli ad agire per il risarcimento dei danni e per la ripetizione degli importi corrisposti, ritenuti sproporzionati rispetto alle prestazioni rese.

In detta sede, la Corte di Giustizia CE, in maniera decisiva, ha sottolineato l'incompatibilità tra le norme del Trattato comunitario e <<la normativa di uno Stato membro che conferisca ad un'impresa stabilita in questo Stato il diritto esclusivo d'esercizio delle operazioni portuali e le imponga di servirsi, per l'esecuzione di dette operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali>>.

La celeberrima pronuncia, alla quale non hanno esitato ulteriori occasioni di censura da parte della Commissione Europea, ha posto le basi per una profonda revisione del sistema portuale.

Infatti, fra le principali innovazioni introdotte dalla riforma del 1994 si rileva l'eliminazione del regime monopolistico di cui beneficiavano le

22
compagnie portuali .

23
La Legge 28 gennaio 1994, n. 84²², sin dal primo momento è stata in grado di offrire valide ed efficaci soluzioni alle esigenze poste

22
S. ZUNARELLI, *I servizi portuali di interesse nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. trasp.*, 1995.

23
Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*, pubblicata in Suppl. Ord. alla G.U. 4 febbraio 1994, n. 28, successivamente modificata ed integrata dalla Legge 23 dicembre 1996, n. 247, *Conversione in Legge, con modificazione, del D.L. 21.10.1996, n. 535, recante disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei* (in G.U. 23 dicembre 1996, n. 300), dalla Legge 27 febbraio 1998, n. 30, *Conversione in Legge, con modificazioni, del D.L. 30.12.1997, n. 457, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione* (in G.U. 28 febbraio 1998, n. 49), dalla Legge 7 dicembre 1999, n. 472, *Interventi nel settore dei trasporti* (in Suppl. Ord. alla G.U. 16 dicembre 1999, n. 294) e dalla Legge 30 giugno 2000, n. 186, *Modifiche alla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo* (in G.U. 7 luglio 2000, n. 157).

dall'ordinamento europeo e dal contesto dei traffici, nell'ottica dei principi comunitari del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, della libera prestazione dei servizi portuali e della circolazione delle merci, nonché dei principi della libera concorrenza.

In Italia si è assistito, infatti, alla valorizzazione del principio di separazione fra l'Ente tenuto alla regolazione del sistema portuale, un'Autorità pubblica a carattere tecnico e il gestore delle infrastrutture e dei servizi portuali, imprese private selezionate in virtù di una procedura trasparente.

Fra le novità più rilevanti introdotte dalla Legge 84/94 nell'ordinamento portuale si ritiene opportuno rilevare la soppressione degli Enti Portuali e delle Aziende dei Mezzi meccanici e la conseguente istituzione dell'Autorità portuale: una nuova figura di ente pubblico, capace di svolgere sia funzioni di regolazione, al fine di rendere il sistema portuale competitivo, sia funzioni di promozione, rendendosi garante dello stesso sistema all'esterno

24

e nei mercati di riferimento .

Si tratta, quindi, di una fase che si avvia alla c.d. <<privatizzazione dei porti>>, in cui il principio di separazione è funzionale alla liberalizzazione voluta dal diritto comunitario, allo scopo di eludere situazioni di scarsa trasparenza e conflitti di interessi.

Bisogna pertanto evidenziare che il sistema portuale italiano a seguito della riforma del 1994 è stato profondamente innovato, attraverso l'introduzione di assetti istituzionali ed organizzativi che hanno favorito la crescita dei traffici marittimi del paese.

Tuttavia, negli ultimi anni la realtà economica mondiale è mutata in maniera significativa. Si è assistito, infatti, al fenomeno della c.d.

24

BERLINGIERI F., *Note sulla Legge 28 gennaio 1994, n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Il Diritto marittimo*, 1994, p. 239; ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003, pp. 181 e ss.; VALENTE M., *Autorità portuale ed enti locali a dieci anni dalla riforma portuale*, in *Diritto dei trasporti*, 2004, fasc. 2, pagg. 435-446.

globalizzazione economica che spinge verso la delocalizzazione produttiva e verso l'apertura di nuovi mercati di consumo, ragion per cui si è avvertita l'esigenza di agire apportando delle modifiche che consentano agli Enti di gestione portuale di affrontare le nuove sfide poste dalla competizione comunitaria ed internazionale .

1.3. LA RECENTE PROPOSTA DI RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA PORTUALE.

Nel corso degli anni, al fine di migliorare l'efficienza delle attività produttive ed uniformare l'impianto normativo alle esigenze nascenti all'interno del sistema portuale, in molte occasioni si sono poste le basi per apportare delle modifiche alla Legge 84/94 .

In tale prospettiva, merita precisare che in data 12 settembre 2012 è stato approvato dal Senato il testo unificato S 143 dei disegni di legge di iniziativa parlamentare n. 263/2008 (Filippi) e n. 754/2008 (Grillo), nonché di iniziativa governativa n. 2403/2010 (Ministro Matteoli), attualmente al vaglio

25

BERETTA E., DALLE VACCHE A., MIGLIARDI A., *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e sviluppo*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 39, 2009, pp. 9-32.

26

MARESCA M., *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, pp. 39-102; TURCO BULGHERINI, E., *Intervento alla tavola rotonda sul tema: "Pubblico e privato nella portualità mediterranea", 29 gennaio 2000*, in *Il Diritto marittimo*, 2000, fasc. 2, pagg. 445-449; ZUNARELLI S. (a cura di), *La riforma dell'ordinamento portuale italiano. Atti del Convegno: "L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive"*, Ravenna 27-28 febbraio 2004, in *Collana dei Seminari del Master in Diritto ed Economia dei Trasporti e della Logistica e del Dottorato di Ricerca in Diritto dei Trasporti Europeo*, Vol. XIII, Bologna, 2006, pp. 159-217.

della IX Commissione Trasporti della Camera dei Deputati .

Le novità maggiormente rilevanti si sviluppano essenzialmente su tre livelli: la *governance* dei porti, la programmazione e la pianificazione delle aree, le attività economiche ed i servizi portuali.

La realtà portuale italiana, consapevole del fatto che i porti costituiscono forti infrastrutture nonché fonte di ricchezza per il paese, avverte l'esigenza di modificare fermamente il regime amministrativo dei propri porti.

Per quanto concerne la gestione dei porti, la riforma si propone di rinforzare il principio di separazione fra attività di impresa ed amministrazione, affidando espressamente all'Autorità portuale "ente pubblico non economico" e alle Autorità marittime, laddove istituite, l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio, le funzioni di regolazione e di controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali che si svolgono

all'interno del porto .

Le diverse competenze fra le due autorità sono state definite in maniera più precisa, attribuendo la *safety* e la *security*, esclusivamente alle autorità marittime riservando, quindi, l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo in via esclusiva alle autorità portuali.

Si tenterà, inoltre, di verificare la reale applicazione delle nuove

Sulla proposta di riforma cfr. S.M. CARBONE – MARESCA D., *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Il Diritto Marittimo*, 2009, pp. 1058 e ss.; G. Mastrandrea, Il disegno di legge governativo in materia di riforma portuale: una breve panoramica delle principali novità de iure condendo, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 201 e ss, F. Munari, I primi quindici anni della L. n. 84/1994. Esperienze, valutazioni e alcuni suggerimenti per future prospettive di riforma, in *Aa. Vv.*, *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, cit., 766; M. Casanova-M. Brignardello, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit. 155 e ivi (156, sub nota n. 164); A. Xerri, *Ordinamento portuale e settore trasporto*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., 31; M. badagliacca, *Portualità e integrazione dei trasporti*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., 77.

LOPEZ DE GONZALO M., *La "regola della separazione" nella disciplina dei servizi portuali ed aeroportuali*, in *Il Diritto Marittimo*, 2005, pp. 670 e ss.

disposizioni del Titolo V della Costituzione introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3²⁹, sia per quanto riguarda l'art. 117, comma 3 della Costituzione, in virtù del quale la materia dei porti è passata dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni, sia in merito al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, quale criterio di ripartizione delle competenze amministrative fra i diversi livelli istituzionali³⁰.

A tal proposito, si ritiene necessario segnalare la modifica introdotta relativamente alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale, che costituisce un atto di amministrazione di cui i Comuni vantano la contitolarità ai sensi dell'art. 118 Cost.

In materia di pianificazione delle aree la riforma intende perseguire gli obiettivi di razionalizzazione e semplificazione. La riforma, infatti, prevede procedure più snelle per l'approvazione del Piano regolatore portuale e tempi più definiti per il rilascio della Valutazione d'impatto ambientale e della Valutazione ambientale strategica, ritenendo inaccettabili i tempi ad oggi richiesti alla luce dell'obiettivo di rilanciare il sistema infrastrutturale del paese³¹.

In merito alla programmazione ed al finanziamento delle opere è prevista la possibilità di convocare una conferenza di servizi tra l'autorità portuale ed i soggetti pubblici interessati per raggiungere in maniera rapida e concreta le intese necessarie.

29

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 248 del 24 ottobre 2001.

30

CARBONE S.M. – MUNARI F., *Il principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di infrastrutture del trasporto, aeroporti e porti, servizi di trasporto pubblico locale*, in *Dir. un. eur.*, 2003, pp. 425 e ss.

31

ACQUARONE G., *Il Piano Regolatore delle Autorità portuali*, Milano, 2009, p. 364 e ss.; ROMAGNOLI A., *Il Piano Regolatore Portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, pp. 61 e ss.

Per quanto riguarda le attività produttive svolte all'interno del porto sono state introdotti nuovi meccanismi di controllo e di regolazione tecnica da parte dell'autorità competente, anche con specifico riguardo ai requisiti soggettivi dei concessionari, al fine di favorire la tutela della concorrenza.

Infine, è di sicuro rilievo il principio di uniformità in materia tariffaria, applicabile ai servizi tecnico-nautici di interesse generale che li rende funzionali e trasparenti.

Alla luce di quanto sopra esposto, appare evidente che il disegno di legge, recentemente approvato, si pone l'ambizioso obiettivo di migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'efficacia della gestione nel sistema portuale nonché di rilanciare la realtà portuale nazionale e soprattutto di eliminare ogni possibile disarmonia tra il quadro normativo italiano ed il diritto comunitario.

Lo scopo è quindi quello di attuare una politica di rinnovamento della portualità italiana allo scopo di dar luogo ad un ambiente competitivo, capace di cogliere la <<sfida dei traffici>>, offrendo le relative garanzie, e capace di

32
rendere l'area mediterranea più competitiva e più <<europea>> .

Il traffico marittimo all'interno dell'Europa è, infatti, destinato a crescere, ragion per cui sarà necessario creare nuove infrastrutture e rafforzare quelle già presenti sul mercato.

A tal proposito, si rileva che la Commissione Europea ha recentemente definito i principali obiettivi strategici della politica europea per il trasporto

33
marittimo fino al 2018 e raccomanda agli Stati Membri alcune azioni che permetteranno di rafforzare la competitività e la sostenibilità in questo settore focalizzandosi su: la creazione di uno «spazio europeo di trasporto marittimo

32

MARESCAM., *La governance dei sistemi portuali*, 2006, Bologna, pp. 17-144.

33

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018, COM (2009) 8 def. del 21.1.2009.

senza barriere»; il rispetto delle norme ambientali nello sviluppo dei porti; le reti transeuropee di trasporto; il rafforzamento dell'attrattività del trasporto marittimo a corto raggio.

CAPITOLO II

LA LEGGE 28 GENNAIO 1994, N. 84 E LE PROSPETTIVE DI RIFORMA

2.1. LA CLASSIFICAZIONE DEI PORTI ED IL RIPARTO DELLE COMPETENZE.

La legislazione portuale, nel sistema previgente di cui al Testo Unico della Legge 16 luglio 1884, n. 2518 approvato dal R.D. 3095/1885, provvedeva a fornire una classificazione degli scali, improntata ad una concezione statica del porto, la cui funzione precipua era individuata nell'apprestare riparo e protezione al naviglio in approdo.

Tale disciplina, a seguito dell'emanazione della Legge 28 gennaio 1994, n. 84³⁴, recante il riordino della legislazione in materia portuale, è stata oggetto di un'importante ridefinizione, operata sulla base dei criteri di utilizzazione economica e funzionale dei porti.

In particolare, merita rilevare che ai sensi dell'art. 4, comma 1, della Legge 84/1994, i porti marittimi nazionali sono ripartiti in due categorie:

- a) la categoria I comprende i *“porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato”*;
- b) la categoria II, ripartisce gli scali a seconda della rilevanza economica ad essi attribuita, distinguendo in classe I i porti (o specifiche aree portuali) di rilevanza economica internazionale, in classe II i porti (o specifiche aree portuali) di rilevanza economica nazionale ed in classe III i

34

In *G.U.* n. 28 del 4 febbraio 1994, S.O. n. 21.

porti (o specifiche aree portuali) di rilevanza economica regionale ed interregionale ³⁵ .

All'interno della seconda categoria, le funzioni sono altresì ripartite tra quella commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia, turistica e da diporto. Merita precisare che, ai sensi dell'art. 8-bis del D.L. 30 dicembre 1997, n. 457, convertito nella Legge 27 febbraio 1998, n. 30, i porti sede di Autorità Portuale debbono necessariamente appartenere ad una delle prime due classi della seconda categoria.

La riforma del Titolo V, attuata ad opera della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ³⁶ della Costituzione ha introdotto significativi elementi di novità sono stati introdotti in materia portuale.

L'art. 117, comma 3, Cost., infatti, attribuisce alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni la materia dei <<porti civili>>. È evidente, pertanto, pur nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con Legge statale, alle Regioni sono riconosciuti compiti legislativi in materia portuale. A tale riguardo, la dottrina ha evidenziato come la riforma costituzionale abbia affidato alle Regioni una potestà normativa in materia

35

Per un maggior approfondimento sulla classificazione dei porti, si rinvia a G. TELLARINI, *I porti e le classificazioni*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, VI, 2008, reperibile sul sito <http://www.giureta.unipa.it/phpfusion/images/articles/Tellarini-2008-2.pdf>; M. CASANOVA-M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, 87 e ss.

36

Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, recante <<Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione>>, in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001. Sul tema specifico si rinvia a Aa. Vv., *La gestione del demanio marittimo: dallo Stato, alle regioni, ai comuni*, Milano, 2002; G. Vermiglio, *Porti e reti di trasporto e di navigazione tra Stato e Regioni (dopo la modificazione del titolo V della Costituzione)*, in *Dir. trasp.*, 2003, 449; G. Reale, *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in materia di relativi rapporti concessori, alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Dir. trasp.*, 2004, 139; G. Taccogna, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. mar.*, 2005, 110; M. Casanova, *Il demanio marittimo*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività*, I, cit., 201; G. Vezzoso, *Prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano*, in *Dir. mar.*, 2007, 639; C. Angelone, *Il riparto di funzioni sul demanio marittimo e nel mare territoriale*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, cit. 38.

portuale suscettibile di dare luogo a politiche locali differenziate, a seconda
37
delle caratteristiche proprie dei singoli scali marittimi .

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 118 Cost., salvo deroga in favore delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e dello Stato, ai Comuni, è conferita la titolarità delle funzioni amministrative relative

38
all'utilizzo dei porti . Da quanto appena esposto, si evidenzia una netta distinzione tra porti commerciali di interesse regionale o locale, amministrati dagli enti pubblici locali, e quelli di interesse nazionale o internazionale, governati invece – come si avrà modo di chiarire – dalle Autorità portuali

39
ovvero, laddove non istituite, dall'Autorità marittima .

A tal proposito, si rileva che recentemente il Consiglio di Stato ha affermato che <<La modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, ha previsto, da un lato, l'attribuzione alle regioni della competenza legislativa concorrente in materia di "porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione" (art. 117 comma 3, cost.); dall'altro, ha attribuito la generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, salvo che,

37

Cfr., G. De Vergottini, Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della costituzione, in Dir. amm., 2001, 593.

Per un commento in merito alla concreta attuazione del processo di trasferimento organico, in favore delle Regioni, delle funzioni amministrative in materia portuale, si rinvia a A. Romagnoli, L'attuazione del processo di federalismo demaniale: la legge regionale Friuli-Venezia Giulia 31 maggio 2012, n. 12, in S. Zunarelli (a cura di), Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime, Atti dell'Incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012), Bologna, 2012, 145 e ss.

38

Cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2013, 106.

39

Si rinvia a M. Casanova-M. Brignardello, Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato, cit. 79; A.M. Citrigno, Alcune riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni attinenti alla gestione dei porti turistici, in U. La Torre-G. Moschella-F. Pellegrino-M.P. Rizzo-G. Vermiglio (a cura di), Studi in memoria di Elio Fanara, cit., 47 e ss.; C. Angelone, Il riparto di funzioni sul demanio marittimo e nel mare territoriale, cit., 38 e ss.

per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118 comma 1, cost.)>> .

Merita precisare che la ripartizione dei porti marittimi italiani in categorie costituisce, inoltre, oggetto della proposta di riforma della Legge n. 84/1994, contenuta nel testo unificato S 143, approvato dal Senato in data 12 settembre 2012, dei disegni di legge di iniziativa parlamentare n. 263/2008 e n. 754/2008, nonché di iniziativa governativa n. 2403/2010, e ciò alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni attuato dal nuovo Titolo V della Costituzione .

In particolare l'art. 2 di tale proposta ha lo scopo di apportare delle significative modifiche all'attuale art. 4 della Legge n. 84/1994, nella parte in cui dispone la ridefinizione della classificazione dei porti, dettando i principi fondamentali per l'esercizio della funzione legislativa delle regioni, relativamente ai porti di propria competenza, eliminando la divisione degli scali in classi per ripartire i porti marittimi nazionali in tre categorie: una prima comprendente i *“porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato”*; una seconda comprendente i *“porti di rilevanza economica nazionale ed internazionale”*; una terza comprendente i *“porti di rilevanza economica regionale ed interregionale”*.

⁴⁰

Cons. Stato, 31 ottobre 2011, n. 5816, in Foro amm., 2011,10,3185.

⁴¹

S.M. CARBONE – D. MARESCA, *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Il Diritto Marittimo*, 2009, pp. 1058 e ss.; G. Mastrandrea, *Il disegno di legge governativo in materia di riforma portuale: una breve panoramica delle principali novità de iure condendo*, in Riv. dir. nav., 2010, 201 e ss, F. Munari, *I primi quindici anni della L. n. 84/1994. Esperienze, valutazioni e alcuni suggerimenti per future prospettive di riforma*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Francesco Berlingieri*, cit., 766; M. Casanova-M. Brignardello, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit. 155 e ivi (156, sub nota n. 164); A. Xerri, *Ordinamento portuale e settore trasporto*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., 31; M. badagliacca, *Portualità e integrazione dei trasporti*, in A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., 77.

L'art. 4 del testo attualmente in vigore della L. 84/94 enuncia, ai commi 2 e 4, i soggetti competenti all'individuazione delle aree portuali ricomprese nelle categorie di cui al c. 1° dello stesso articolo, nonché alla determinazione delle loro funzioni.

In particolare, nel caso dei porti rientranti nella prima categoria, l'incombenza spetta al Ministro della Difesa, con proprio decreto emanato di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti; nel caso, invece, dei porti di cui alla seconda categorie, ed alle relative classi, tale competenza spetta con decreto al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentite le Autorità Portuali o, ove esse non siano state istituite, le Autorità marittime. A tali fini, il Ministro ha il compito di osservare i criteri connessi all'entità del traffico globale dello scalo, delle capacità operative dello stesso e del livello di efficienza dei collegamenti con l'entroterra. Merita rilevare sin d'ora che I

42

suddetti decreti, invero, non sono ancora stati emanati .

La classificazione di cui all'art. 4 della L. 84/94 va osservata, in particolare, alla luce delle disposizioni di cui all'art. 5 della legge medesima, in quanto i cc. 7 ed 8 provvedono in materia di riparto delle competenze circa gli oneri e le funzioni amministrative relativamente alle opere portuali ed alle opere di grande infrastrutturazione.

Il comma 8 dell'art. 4, invero, dispone che allo Stato spettino i relativi oneri *“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”*, prevedendo altresì che, alla creazione di tali opere, *“le regioni, il comune interessato o l'autorità portuale possono comunque intervenire con le proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato”*.

All'interno del riparto delle competenze, si evidenzia che spettano alle regioni le funzioni amministrative concernenti le opere marittime relative ai

42

M. CASANOVA–M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, op. cit., p. 88.

porti di cui alla categoria II, classi II e III, così come rientra nella competenza regionale l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classe III.

Le opere di grande infrastrutturazione, previste al c. 9 dell'art. 5 della L. 84/94 sono le “*costruzioni di grandi canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali*”, di cui i relativi progetti devono essere approvati dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, organo tecnico – consultivo dello Stato che, ai sensi del D. P. R. 27 aprile 2006, n. 204, svolge principalmente funzioni consultive a favore delle amministrazioni dello Stato e, se richiesto, di ogni altra amministrazione pubblica, competenti alla realizzazione di opere pubbliche, individuate secondo parametri normativamente determinati.

A tal proposito, merita rilevare la previsione contenuta nel c. 16 dell'art. 3 della proposta unificata di riforma, in materia di esecuzione di opere da parte di privati. Tale comma, infatti, dispone che “*L'esecuzione delle opere da parte di privati è autorizzata, sotto tutti i profili rilevanti, in esito ad apposita conferenza di servizi convocata dall'autorità portuale, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni, a cui sono chiamate a partecipare tutte le amministrazioni competenti, le quali esprimono in tale ambito le determinazioni di rispettiva competenza*”.

A tal proposito, si precisa che con sentenza n. 317 del 20 luglio 1994,⁴³ la Corte Costituzionale, ha disposto il rigetto di una questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in relazione ad alcuni articoli della L. 84/94.

In particolare, tra i gruppi di censure proposti dalla Regione, veniva asserita l'incostituzionalità del sopra citato art. 5, c. 8, la Regione ritenendo

43

In *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 2962 e ss. In dottrina si veda A. M. CITRIGNO, *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003, p. 170 e ss.

che tale disposizione imponesse ad essa oneri maggiori rispetto a quelli contemplati nella previgente legislazione; oneri maggiori che venivano, per l'appunto, individuati nella possibilità riconosciuta alla Regione di intervenire “*con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato*”.

In detta sede, la Corte ha ritenuto di dover affermare che a tale previsione non dovesse in alcun modo riconoscersi carattere impositivo, trattandosi, infatti, di “*interventi rimessi alla discrezionalità regionale, che hanno carattere facoltativo, da realizzarsi in concorso con lo Stato o in sua sostituzione, alla stregua di valutazioni dell'ente territoriale che ne ampliano le possibilità di intervento in base a sua autonoma scelta*”.

2.2. L'AUTORITÀ PORTUALE.

La Legge n. 84/1994 di riforma dell'ordinamento portuale, in applicazione dei principi comunitari in tema di concorrenza ed al fine di superare la situazione di monopolio, ha previsto la trasformazione degli Enti pubblici economici portuali in Autorità portuali.

L'art. 6, c. 1°, della L. 84/94 istituisce, negli scali di maggior dimensione, le Autorità Portuali.

La scelta del Legislatore, in sede di riforma dell'ordinamento portuale, relativamente al modello di organo del governo portuale, è stata operata tenendo conto dell'idoneità a soddisfare le esigenze connesse al nuovo assetto che si intendeva conferire alla *governance* degli scali, in base ai modelli affermatasi nel più ampio contesto europeo.

I modelli di amministrazione portuale più diffusi possono essere
racchiusi nella seguente classificazione ⁴⁴ :

44

Si veda T. VESPASIANI, *Glossario dei termini economici e giuridici dei porti, dei*

– la cosiddetta *Landlord Port Authority*, in cui opera un principio di separazione tra le funzioni promozionali, programmatiche, pianificatorie e regolatorie in capo all'ente, e l'esercizio di attività economiche e commerciali in capo alle imprese private;

– la cosiddetta *Comprehensive Port Authority*, in cui pressoché tutte le attività che trovano svolgimento nell'ambito portuale vengono considerate in forma di servizio pubblico, con conseguente estensione dei poteri in capo all'ente nonché con la possibilità che esso stesso eroghi direttamente operazioni e servizi economiche e commerciali;

– il cosiddetto *Company Port*, in cui il porto è configurato come una “impresa”, in cui le funzioni gestionali, amministrative e manutentive sono affidate ad una società privata, peraltro proprietaria del bene porto.

Mentre il terzo modello non si può certo ritenere attuabile nell'ambito dell'ordinamento interno, stante la demanialità del bene porto, ed il secondo corrisponde al regime giuridico precedente all'emanazione della L. 84/94, è evidente che il modello al quale si è conformata l'Autorità Portuale così come delineata nella normazione in oggetto corrisponda al primo di essi.

La scelta di tale modello, inoltre, risponde adeguatamente alle esigenze di ristrutturazione della *governance* portuale, con particolare riferimento a quella volta a disegnare un modello idoneo a consentire la massima apertura al mercato nei confronti dell'iniziativa economica privata, accanto all'impegno perseguito nello sviluppo dell'area portuale, trovando in tal modo applicazione

45
il principio di separazione .

Deve tuttavia costituire motivo di riflessione il fatto che la L. 84/94 preveda il conferimento alle Autorità Marittime delle funzioni amministrative

trasporti marittimi e della logistica portuale, Milano, 2009, p. 23 e ss..

45

Per un quadro prospettico che prende in esame le soluzioni prevalenti nel contesto europeo, si vedano le riflessioni espresse in C. I. CHLOMOUDIS-A. A. PALLIS, *European union port policy. The movement towards a long-term strategy*, Northampton, 2002, p- 24 e ss.

e gestionali nei porti ove le Autorità Portuali non siano state istituite.

Per quanto concerne il procedimento per l'istituzione di nuove Autorità portuali, il comma 8 dell'art. 6, riformulato rispetto al testo vigente, prevede che le ulteriori Autorità portuali possono essere istituite con decreto del Presidente della Repubblica; previa deliberazione del Consiglio dei ministri; su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; previo parere delle competenti Commissioni parlamentari da esprimere entro trenta giorni dalla data di assegnazione ⁴⁶.

Si rileva, inoltre, che l'art. 6 della suddetta proposta di riforma unificata della Legge n. 84/1994, volto a modificare l'art. 6 della L. 84/94, prevede al c. 8 lett. b), quale requisito per l'istituzione di una nuova Autorità Portuale, la presenza, nello scalo, di *“collegamenti alle reti ed ai corridoi transeuropei di trasporto, nonché di connessioni logistiche destinate all'intermodalità”*, in alternativa ai requisiti di carattere quantitativo di cui alla lett. a) del medesimo comma.

In particolare, il comma 9 del suindicato articolo prevede, altresì, la possibilità per l'Autorità Portuale, di stipulare protocolli d'intesa con l'Autorità Marittima per conferire a quest'ultima funzioni di gestione dei porti decentrati *“nei casi in cui la giurisdizione dell'autorità portuale comprende più scali”*.

Infine, per il raggiungimento dei requisiti posti dal c. 8 in ordine all'istituzione di nuove Autorità Portuali, il comma 10 dispone che è consentito *“l'ampliamento della circoscrizione anche a porti di categoria III o la fusione tra le autorità portuali medesime, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la regione interessata, garantendo la partecipazione degli enti locali interessati ai sensi della l. 7*

46

Nell'attuale legge portuale è previsto che possono essere istituite ulteriori Autorità portuali (...) con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti e della navigazione.

agosto 1990, n. 241>>.

2.2.1 LA NATURA GIURIDICA DELL'AUTORITÀ PORTUALE.

L'Autorità Portuale, definita all'interno dell'art. 6 della Legge n. 84/1994, è riconducibile all'interno della categoria degli enti pubblici, poiché svolge le proprie funzioni nell'ambito di un bene demaniale, quale quello portuale, al fine di soddisfare, sia pure in via indiretta, “*interessi fondamentali dello Stato*”⁴⁷, attinenti alla navigazione.

Il comma 2 del suindicato articolo, in particolare, dispone che tale organo ha “*personalità giuridica di diritto pubblico*”.

L'Autorità portuale, infatti, svolge tutta una serie di “*attività sostitutiva e integrative e, in ogni caso, ausiliaria dello Stato, perseguendo la finalità di amministrare i porti e di consentirne la gestione con la partecipazione delle strutture pubbliche e private interessate*”⁴⁸.

Pare opportuno rilevare sin d'ora che una delle maggiori problematiche affrontate sia in dottrina quanto in giurisprudenza, sovente oggetto di dibattito, concerne l'inquadrabilità di tale organo nel novero degli enti pubblici economici o non economici.

L'orientamento dottrinale prevalente ritiene che le Autorità portuali rientrano nella categoria degli enti pubblici non economici, poichè tale ente, nell'esercizio delle proprie funzioni, non trae alcun un vantaggio economico e

47

Così A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, op. cit., p. 182.

48

A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, op. cit., p. 140.

non persegue fini di lucro conseguendo un margine di profitto .

Quanto sopra esposto trova conforto sulla base del principio di separazione di cui all'art. 6, comma 6, della Legge n. 84/1994, secondo cui <<Le autorità portuali non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse>>.

Il principio di separazione ha pertanto lo scopo di delimitare il ruolo dell'Autorità portuale di direzione, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali, rispetto alle altre attività di gestione, svolte in ambito portuale da altri soggetti imprenditoriali.

Merita evidenziare che il principio di separazione è stato espressamente riconosciuto dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, con sentenza 5 giugno 2008, n. 503, secondo cui <<l'Autorità non può esercitare direttamente attività portuali non ravvisandosi

in capo alla stessa compiti istituzionali di natura operativa>> .

Sulla natura giuridica dell'Autorità portuale, si rileva che recentemente il T.A.R. Puglia, sede di Lecce, ha avuto modo di affermare che <<l'Autorità portuale, per la assoluta prevalenza dei compiti pubblicistici affidatele dalla

S.M. Carbone, L'equilibrio tra Autorità portuale e mercato, in Dir. trasp., 1994, 809 e ss.; F. Nunziata, Natura giuridica dell'Autorità portuale, in Studi mar., 1995, 25; F. Aprile, Il governo dei porti italiani, Roma, 1997, 25; R. Longobardi, I porti marittimi, cit., 207; A. Maltoni, Considerazioni sulle Autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94, cit., 810; M. Grigoli, Pubblico e privato nella nuova realtà portuale, in Dir. mar., 233; G. Falzea, Porto e funzione portuale, Milano, 1988, 69; A. Xerri Salamone, L'ordinamento giuridico dei porti italiani, cit., 156; F. Munari, Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi, in Dir. comm. Int., 1999, 321; L. Bagarotto-A. Razzini, Società dei porti e privatizzazioni, in Riv. Dir. priv., 2002, 75; D. Gennari, Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla natura giuridica delle Autorità portuali, in Dir. trasp., 2003, 580 e ss.; S.M. Carbone-F. Munari, La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno, Milano, 2006, 178.

In Giust. Amm., 2008, I, 897; in maniera conforme si veda altresì Cons. Stato, 1 settembre 2000, n. 4656, in Foro amm., 2000, 9. Corte appello Bari Data: 03 luglio 2013

legge e per le modalità con le quali li persegue, è un ente pubblico >> .

Ancor più di recente, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 5248, del 9 ottobre 2012, ha confermato la natura di ente pubblico non economico dell’Autorità portuale, rilevando che *<<appare condivisibile (...) il decisivo criterio in base al quale tale natura può essere affermata solo laddove l’attività del soggetto di cui si discute venga svolta per fini di lucro e in regime di concorrenza con soggetti privati, e non anche in tutti i casi in cui il soggetto in questione operi sulla base di un (sostanzialmente indeterminato) criterio di imprenditorialità, ovvero sulla base di criteri di oggettiva economicità>>* .⁵²

A soluzioni difformi, invece, è pervenuta la giurisprudenza di legittimità, la quale, sulla base del riconoscimento di una continuità funzionale con i previgenti enti portuali, con le sentenze n. 10729 del 28 ottobre 1998⁵³ ,

n. 13729 del 14 ottobre 2000⁵⁴ e n. 12232 del 3 luglio 2004⁵⁵ , ha rilevato che *<<le autorità portuali di cui alla legge n. 84 del 1994 rientrano nella categoria degli enti pubblici economici>>*.

Più recentemente ed in maniera conforme alle soluzioni cui è pervenuta la Suprema Corte, merita attenzione il parere reso dal Consiglio di

51

T.A.R. Puglia, sede di Lecce, 26 giugno 2012, n. 1138, in *Dir. mar.*, 2013, 184.

52

Cons. Stato, 9 ottobre 2012, n. 5248, in *Foro amm.*, 2012, 10, 2663. In detta sede, il giudice amministrativo ha altresì affermato che *<<va confermata la natura di enti pubblici non economici delle Autorità portuali e, conseguentemente, la giurisdizione del g.a.>>*.

53

In *Giust. civ. mass.*, 1998, 2196 e in *Nuove autonomie*, n. 1, 2000, con nota di A. M. CITRIGNO, *Autorità Portuale: Authority o ente pubblico economico?*, p. 80 e ss.

54

In *Giust. civ. mass.*, 2000, 2142.

55

In *Giust. civ. mass.*, 2009, 293.

Stato, Sez. III, n. 2361 del 25 luglio 2008⁵⁶, che enuncia i motivi per i quali le Autorità Portuali non possano essere considerate enti pubblici non economici, sul presupposto che anche se *“le autorità in parola non sono formalmente organizzate e se non funzionano come un'impresa privata, tuttavia esse sono state create, al pari degli enti pubblici economici, per intervenire con poteri di varia natura ma non esclusivamente pubblicistici ed autoritativi, in un settore portante dell'economia nazionale, costituito dai traffici commerciali marittimi. L'interesse pubblico sotteso alla creazione di questi enti è quello, prettamente economico e non sociale, di assicurare ed incrementare il corretto, ordinato ed efficiente sviluppo del commercio via mare, senza più gravare sulle finanze pubbliche e comunque nel quadro di una gestione tendenzialmente autosufficiente, fondata – come è stato detto per gli enti pubblici economici – sul prodotto della gestione dell'ente”*.

Per quanto concerne, inoltre, l'attività gestionale nonché lo svolgimento delle funzioni attribuite alle Autorità portuali, pare opportuno menzionare la sentenza resa dal Tribunale di Bari in data 5 novembre 2009⁵⁷, secondo cui *«le Autorità portuali possono costituire ovvero partecipare a società esercenti attività accessorie o strumentali rispetto ai loro compiti istituzionali ma non anche a società di servizi di interesse generale tra i quali è compresa la gestione delle stazioni marittime»*.

Si segnalare che nel progetto unificato di riforma della L. 84/94, approvato dal Senato della Repubblica ed ora all'esame della IX Commissione trasporti della Camera dei Deputati, si sia inteso configurare espressamente l'Autorità portuale, nella nuova versione dell'art. 6, c. 2, della legge medesima,

56

In *Dir. Mar.*, I, 2009, con nota di G. PIERANTOZZI, *Ancora sulla natura delle Autorità portuali: un parere controcorrente*, p. 163 e ss..

57

In *Dir. Mar.*, II, 2011, con nota di L. GALIANO, *Partecipazione societaria di Autorità portuale per l'esercizio di servizi di interesse generale. Nullità od obbligo ad alienare?*, p. 580 e ss.

come “ente pubblico non economico”.

2.2.2. LE FUNZIONI DELL'AUTORITÀ PORTUALE. DAL PRINCIPIO DI SEPARAZIONE AGLI STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE.

Le funzioni conferite alle Autorità portuali, dalla Legge 84/1994, sono contenute all'art. 6, comma 1, lett. *a)*, *b)* e *c)*, e consistono in attività di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione ed ordinanza, anche in materia di sicurezza ed igiene del lavoro; di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni dell'ambito portuale, compresa quella diretta al mantenimento dei fondali; di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali dei servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'art. 16, 1° c., della medesima legge.

Nei progetti di riforma, si rileva che per tali attività, all'Autorità portuale è stato conferito altresì il compito di regolazione ed, inoltre, per quanto concerne le altre attività commerciali ed industriali, quest'ultime devono essere svolte non solo nei porti ma anche nelle circoscrizioni territoriali.

A tal proposito, occorre rilevare che ai sensi dell'art. 6, comma 6 della Legge 84/1994, le Autorità portuali non possono esercitare, né direttamente né tramite la partecipazione di società, operazioni portuali ed attività ad esse strettamente connesse.

Si tratta del principio che garantisce la netta separazione tra i compiti di *governance* attribuiti alle Autorità portuali e la gestione diretta dei servizi portuali, riservata ad altri soggetti imprenditoriali, nel rispetto di quanto

operato in sede di riforma dell'ordinamento portuale.

Tale principio di separazione può essere declinato, tenuto conto delle deroghe previste all'interno dall'art. 6, comma 6, della Legge n. 84/1994, secondo cui le Autorità Portuali possono costituire o acquisire partecipazioni solo in società che esercitino attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti che ad esse sono stati istituzionalmente affidati, nonché ai fini “*della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche*”.

Pare opportuno rilevare che il criterio di separazione non è espressamente sancito per quanto concerne la manutenzione delle parti comuni

in ambito portuale, di cui all'art. 6, comma 1, lett. b) ⁵⁸, e relativamente alla fornitura dei servizi di interesse generale, enunciati all'art. 6, comma 1, lett.

⁵⁹
c) .

Entrambe le attività possono essere svolte dall'Autorità portuale sia in forma indiretta sia mediante affidamento in concessione mediante gara pubblica, mentre per quanto riguarda i servizi di interesse generale possono essere attribuiti in forma diretta, per garantire la concorrenza sul mercato.

I servizi portuali di interesse generale, più nel dettaglio descritti nei decreti ministeriali del 1994 e 1996, sono i servizi di illuminazione, di pulizia e raccolta rifiuti, di rifornimento di acqua, di manutenzione e di riparazione, di

58

Le parti comuni dell'ambito portuale sono quelle utilizzate dalla molteplicità di utenti del porto, vale a dire dagli armatori, dai vettori o dagli esercenti di operazioni e servizi portuali. A titolo esemplificativo, le opere finalizzate a mantenere i fondali del porto alla profondità normale stabilita, possono essere qualificate quali opere di manutenzione delle parti comuni in ambito portuale. In tal senso, si veda R. Longobardi, I porti marittimi, cit., 277 e 278.

59

A. Romagnoli, Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, Diritto pubblico dei trasporti, Bologna, 2013, 279.

gestione delle stazioni marittime e di supporto ai passeggeri⁶⁰, di fornitura dei informatici e telematici, a favore delle pubbliche amministrazioni e dell'utenza

61
portuale .

Tali servizi sono offerti a titolo oneroso agli utenti portuali e rispondono agli interessi della collettività, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali.

Pare opportuno precisare che, relativamente a tali servizi, l'art. 23, comma 5, della Legge n. 84/1994 – norma transitoria e in deroga all'ordinario regime di concessione tramite gara pubblica – dispone che le Autorità portuali, istituite nei porti in cui le organizzazioni portuali svolgevano i servizi di interesse generale di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c), possono continuare a gestire direttamente in tutto o in parte tali servizi, escluse le operazioni portuali, utilizzando fino ad esaurimento degli esuberi, il personale, trasferito dalle soppresse organizzazioni portuali alle dipendenze delle Autorità portuali, promuovendo anche la costituzione di una o più società tra le imprese operanti

nel porto, e riservandosi una partecipazione comunque non maggioritaria⁶² .

Merita rilevare che sul punto ha avuto modo di esprimere il proprio parere l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale ha affermato che il permanere in vigore dell'art. 23, comma 5, della Legge n. 84/1994 è suscettibile di determinare effetti distorsivi alla libera concorrenza, nell'ambito dei servizi portuali di interesse generale, posto che *<<tale disposizione, al momento della sua approvazione, poteva trovare qualche*

60

Per un maggior approfondimento sulla realizzazione e sulla gestione delle stazioni marittime, si rinvia a A. Romagnoli, Servizi di interesse generale: le stazioni marittime, in A. Xerri Salamone (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., 111.

61

Sui servizi portuali di interesse generali si veda S. Zunarelli, I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84, in *Dir. trasp.*, 1995, 441 e ss.

giustificazione nella necessità di tutelare la manodopera direttamente dipendente dagli enti portuali, che, a seguito della riforma, risultava in esubero: a distanza di quasi un decennio dalla sua entrata in vigore, tuttavia, la disposizione non pare avere più ragione di essere, in quanto si può ritenere che la mano d'opera allora in esubero abbia trovato adeguata collocazione lavorativa>> .

Recentemente, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4812 del 30 luglio 2009, ha dichiarato che *<<le autorità portuali devono procedere all'affidamento mediante gara pubblica dei servizi di interesse generale "non ricadenti nella disciplina transitoria di cui al citato art. 23, comma 5, della legge n. 84 del 1994>> .*

Si precisa, a tal proposito, che allo stato attuale nella proposta di riforma portuale non sono previste alcune modifiche all'art. 23 della Legge n. 84/1994.

2.3. GLI ORGANI DELL'AUTORITÀ PORTUALE

2.3.1. IL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ PORTUALE

La Legge 84/1994 individua all'art. 7, 1° c., gli organi dell'Autorità Portuale nel Presidente, nel Comitato portuale, nel Segretariato generale e nel Collegio dei Revisori dei conti. Ad essi debbono aggiungersi, *ex art. 15 della medesima legge*, che ne individua le funzioni e la composizione, le

63

AS 264 – Servizi di interesse generale all'interno di alcune aree portuali, 8 agosto 2003, in Boll. n. 31/2003 del 18 agosto 2003.

64

Cons. Stato, sez. VI, 30 luglio 2009, n. 4812, reperibile sul sito web www.giustizia-amministrativa.it.

Il Presidente dell'Autorità Portuale è l'organo di vertice a struttura monocratica, e rappresenta il soggetto investito di compiti prevalentemente tecnici, consistenti in funzioni di rappresentanza, di indirizzo, di

coordinamento e di controllo .

L'art. 8 della L. 84/94 ne disciplina la procedura di nomina, secondo cui il Presidente deve essere nominato a mezzo di decreto del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture, previa intesa con la Regione interessata, nell'ambito di una terna di esperti di *“massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale”*. I componenti di tale terna devono essere designati, rispettivamente, *“dalla provincia, dai comuni e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura la cui competenza territoriale coincide, in tutto o in parte, con la circoscrizione di cui all'art. 6, c. 7”* (ossia della circoscrizione i cui limiti vengono individuati, con decreto, dallo stesso Ministro).

Secondo tale procedura, la terna deve essere comunicata al Ministro nel termine temporale di tre mesi prima della scadenza del mandato dell'attuale Presidente, ed il Ministro, con atto motivato, deve chiedere la comunicazione, entro trenta giorni dalla precedente richiesta, di una seconda terna di candidati. Nel caso in cui non pervenga alcuna designazione, il Ministro provvederà, d'intesa con la regione interessata, a nominare il Presidente, ferma restando la rispondenza di quest'ultimo ai requisiti tecnici sopra indicati.

Si ritiene opportuno precisare che il procedimento relativo alla nomina del Presidente dell'Autorità portuale spesso è stato interpretato in modo tale da

65

A. Romagnoli, L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali, cit., 35 e ss.

66

Si veda A. Romagnoli, Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, Diritto pubblico dei trasporti, cit.

dare adito all'insorgenza di controversie, talora di difficile risoluzione, in ordine all'interpretazione restrittiva od estensiva applicabile alla prescrizione operata dalla norma circa la necessità di predisporre una terna di candidati. In particolare, oggetto di numerose cause pervenute all'attenzione del Giudice amministrativo e del Giudice ordinario, è stata la possibilità, da parte degli Enti locali (ossia Provincia, Comune e camera di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura), di pervenire ad una convergenza su un unico nominativo, *modus agendi* che si è, non di rado, tramutato in prassi⁶⁷.

A tal proposito, si rileva che con sentenza del 30 gennaio 2004 il Tribunale di Trieste⁶⁸ ha ritenuto tale modalità propositiva illegittima, aggiungendo altresì che, nel caso in cui il Ministro, ai sensi dell'art. 8, c. 1°, della L. 84/94, chiedesse una seconda terna di candidati, essa debba necessariamente contenere l'indicazione di “*nominativi diversi da quello per il quale non è stata raggiunta l'intesa*”.

L'art. 8 è stato altresì integrato da un c. 1° bis, introdotto tramite il D. L. 28 maggio 2004, n. 136, convertito con Legge 27 luglio 2004, n. 136, ai sensi del quale <<*esperite le procedure di cui al comma 1, qualora entro trenta giorni non si raggiunga l'intesa con la regione interessata, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indica il prescelto nell'ambito di una terna formulata a tal fine dal Presidente della giunta regionale, tenendo conto anche delle indicazioni degli enti locali e delle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura interessati*>>, disponendo altresì che, qualora “*il Presidente della giunta regionale non provveda alla indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta allo scopo indirizatagli dal*

67

Si osservino le considerazioni di A. GIARDINI, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il mercato del diritto del trasporto*, op. cit., p. 316.

68

Riportata da A. Romagnoli, *Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo*, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, *Diritto pubblico dei trasporti*, cit.

Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, questi chiede al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che provvede con deliberazione motivata>>>.

In merito al mancato raggiungimento dell'intesa di cui all'art. 8, merita particolare interesse la sentenza n. 378, del 7 ottobre 2005 della Corte

⁶⁹
Costituzionale, giunta all'esito di una questione di legittimità costituzionale presentata dalle Regioni Campania, Toscana, Friuli-Venezia Giulia e dall'Autorità Portuale di Trieste, che censuravano l'asserita violazione delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni in seguito alla riforma della Costituzione a seguito dell'emanazione della Legge Costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, soprattutto alla luce di talune norme regionali emanate nello stesso contesto temporale di cui al citato Decreto Legge 136/2004, in particolare la Legge Regionale del Friuli Venezia-Giulia 24 maggio 2004, n. 17.

In tale occasione, la Corte ha avuto modo di notare come il *“meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione, dal momento che la mera previsione della possibilità per il ministro di far prevalere il suo punto di vista (...) è tale da rendere quanto mai debole (...) la posizione della Regione”*.

Ancor più di recente, il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sede di Trieste, con sentenza 22 maggio 2006, n. 350, ha avuto modo di affermare che *«deve essere annullato per violazione di legge il decreto di nomina del Presidente di una autorità portuale sulla base della indicazione di un unico nominativo, anziché di una terna di candidati, come previsto dall'art. 8, comma 1, della*

69

In *Dir. Mar.*, II, 2006, p. 480 e ss. In dottrina, cfr., G. Taccogna, Il contenzioso tra Stato e Regioni, innanzi alla Corte Costituzionale, con riguardo alla nomina dei presidenti delle autorità portuali (anche nella prospettiva della tensione tra interesse nazionale e cd. Federalismo d'esecuzione), in *Dir. mar.*, 2006, 415 e ss.; G. Vezzoso, Prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano, in *Dir. mar.*, 2007, 637 e ss.

legge 28 gennaio 1994, n. 84>> .

Il primo comma dell'art. 8 della Legge 84/1994 stabilisce che la nomina a Presidente è subordinata al possesso di una *<<massima e comprovata qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale>>*, tuttavia, senza individuarne i criteri per verificare la sussistenza di tali requisiti, in capo al soggetto deputato ad investire la carica di Presidente.

A tale riguardo, merita particolare attenzione quanto recentemente affermato dal Consiglio di Stato, il quale, con sentenza del 26 settembre 2013, ha ritenuto opportuno riformare la sentenza del Primo Giudice, affermando che *<<Le conoscenze di carattere tecnico sono infatti una condizione assolutamente necessaria, ancorché non esauriscano la competenza qui richiesta proprio perché il Presidente, in sintesi, è posto al vertice di una complessa organizzazione che vede coinvolti, e soggetti al suo coordinamento, anche organi schiettamente statali (presiede, tra l'altro, il comitato portuale del quale fanno parte il comandante del porto e, in rappresentanza dei Ministeri delle finanze e dei lavori pubblici, un dirigente dei servizi doganali ed uno dell'ufficio speciale del genio civile), e gli è assegnato 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 (così la Corte Costituzionale nella pronuncia in sede di conflitto di attribuzione del 7 ottobre*

In *Dir. mar.*, 2006, 1331. In maniera conforme, si veda anche T.A.R. Toscana, sede di Firenze, 13 luglio 2006, n. 3107, in *Foro amm.*, 2006, 2437; Cons. Stato, 21 maggio 2007, n. 2551, in *Dir. trasp.*, 2008, 245. Per un maggior approfondimento sulla procedura di nomina del Presidente dell'Autorità portuale, si rinvia a R. Longobardi, I porti marittimi, Torino, 1997, 223; A. Maltoni, Considerazioni sulle Autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94, in studi in onore di G. Romanelli, Milano, 1997, 829 e ss.; G. Taccogna, Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia, Milano, 2000, 642; G. Taccogna, Il contenzioso innanzi ai giudici amministrativi sulle nomine dei presidenti delle autorità portuali, in *Dir. mar.*, 2006, 995 e ss.; M. Maresca, La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario, Torino, 2001, 31 e ss.; G. Vermiglio, Autorità portuale, in *Enc. dir.*, Agg. VI, 2002, 202 e ss.

2005 n. 378, impropriamente richiamata anche dal TAR)>>.

In tale prospettiva, secondo il Consiglio di Stato, e diversamente da quanto affermato dal Tar Cagliari, anche se l'art. 8 della Legge n. 84/1994 non prevede uno specifico titolo di studio e neppure uno specifico percorso professionale di carattere giuridico, tecnico o economico, <<è necessario il possesso di una laurea connessa, affine, collegata o collegabile con la materia portuale per potersi definire esperto del settore>>⁷¹.

Per quanto concerne la nomina a Presidente, i Giudici amministrativi hanno avuto modo di affermare altresì che <<la cittadinanza italiana sia un requisito indispensabile per accedere alla carica di Presidente dell'Autorità portuale>>, poichè l'Autorità portuale, essendo un ente della pubblica amministrazione, è sottratta all'applicazione delle regole comunitarie sulla

libera circolazione delle persone nel mercato comune⁷². Tale decisione è stata resa a seguito dell'annullamento del decreto ministeriale avente ad oggetto la nomina a Presidente dell'Autorità portuale di Brindisi di un cittadino greco.

Il Consiglio di Stato, con ordinanza del 9 gennaio 2013 ha disposto la sospensione dell'esecutività della sentenza del TAR di Lecce, reinsediando il "Professore" di cittadinanza greca nelle sue funzioni di Presidente dell'Autorità Portuale e, successivamente con ordinanza n. 2492 dell'8 maggio 2013, ha deferito alla Corte di giustizia U.E. le seguenti questioni pregiudiziali: <<a) se la clausola di riserva per l'espletamento dell'incarico fiduciario di Presidente di un'Autorità portuale a favore dei soli cittadini italiani sostanzi o non una discriminazione sulla nazionalità vietata dall'art. 45 T.F.U.E.; b) se l'incarico assolto quale Presidente di un'Autorità portuale

71

Consiglio di Stato, il quale, con sentenza del 26 settembre 2013. Per la sentenza emessa in primo grado si veda T.A.R. Sardegna, sede di Cagliari, 24 maggio 2012, n. 520, in Foro amm., 2012, 1811.

72

T.A.R. Puglia, sede di Lecce, 26 giugno 2012, n. 1138, in *Dir. mar.*, 2013, 184.

italiana da parte del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea può configurarsi come rientrante nel diritto di stabilimento di cui all'art. 49 e segg. T.F.U.E. e se, in questo caso, il divieto di diritto interno all'assolvimento dell'incarico medesimo da parte del non cittadino italiano sostanzialmente o non una discriminazione fondata sulla nazionalità, ovvero se tale circostanza possa reputarsi esclusa dall'art. 51 T.F.U.E.; c) se, in via subordinata, l'incarico assolto quale Presidente di un'Autorità portuale italiana da parte del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea può configurarsi quale prestazione di servizio, ai sensi della direttiva U.E. n. 123 del 2006, se l'esclusione dall'applicazione della direttiva medesima ai servizi portuali rilevi o non anche ai fini che qui interessano e, ove ciò non fosse, se il divieto di diritto interno all'assolvimento dell'incarico medesimo sostanzialmente o non una discriminazione fondata sulla nazionalità; d) se l'incarico assolto quale Presidente di un'Autorità Portuale italiana da parte del cittadino di altro Stato membro dell'Unione europea, ove reputato non inquadrabile nelle suesposte previsioni, può comunque essere riguardato in via più generale, a norma dell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali U.E., quale prerogativa rientrante nel diritto del cittadino comunitario «di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro», anche a prescindere dalle specifiche disposizioni di settore contenute negli artt. 45 e 49 e segg. T.F.U.E., nonché nella direttiva succitata e se, pertanto, il divieto di diritto interno all'assolvimento dell'incarico medesimo contrasta o non con l'altrettanto generale divieto di discriminazione in base alla cittadinanza contemplato dall'art. 21 comma 2, della predetta Carta dei diritti fondamentali»⁷³ .

Merita precisare che in relazione ai requisiti soggettivi che devono sussistere in capo al Presidente dell'Autorità Portuale, l'attuale normativa nulla dispone in merito al possesso della cittadinanza italiana.

⁷³

In Foro amm., 2013, 5, 1283.

Per quanto concerne il mandato del Presidente, l'art. 8, comma 2, della Legge n. 84/1994 attribuisce una durata di quattro anni, prevedendo la possibilità di un solo rinnovo dello stesso.

A tal proposito, si rileva che all'art. 7, c. 3, che vengono enumerate le cause che consentono al Ministro di disporre, con atto motivato, la revoca, accanto allo scioglimento del Comitato portuale. I casi contemplati dalla legge si riferiscono ad ipotesi di *mala gestio*: infatti, le lett. a) e b) del comma in oggetto dispongono che la revoca ad opera del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti intervenga qualora:

–il piano operativo triennale non sia approvato nel termine di trenta giorni successivo alla decorrenza di quello di cui all'art. 9, c. 3, lett. a) (ossia novanta giorni dall'insediamento del Presidente e del Comitato portuale);

–il conto consuntivo presenti un disavanzo.

Nel caso in cui sia stata disposta la revoca del mandato del Presidente e lo scioglimento del Comitato portuale, il comma successivo contempla il potere di nomina commissariale in capo al Ministro, a mezzo decreto. Le funzioni in capo al Commissario, che rimane in carica sino a sei mesi, sono elencate all'interno del decreto di nomina. Qualora il motivo del cambio dell'organo di vertice del porto sia da rinvenirsi in un disavanzo di bilancio, spetta al Commissario, nel termine di sessanta giorni dalla nomina, l'adozione di un piano di risanamento. La norma attribuisce altresì al Commissario poteri impositivi, consistenti in “*oneri aggiuntivi a carico delle merci sbarcate e imbarcate nel porto*”.

In relazione ai casi di revoca del mandato presidenziale e conseguente commissariamento dell'Autorità Portuale, ed in particolare sulla tassatività o meno di tali ipotesi, merita menzionare la sentenza che il Tribunale

Amministrativo Regionale per la Puglia ha reso il 9 luglio 2009⁷⁴, giunta

74

In *Dir. Mar.*, IV, 2009, con nota di G. VEZZOSO, *Sul potere ministeriale di revoca e*

all'esito di una controversia instaurata tra il rimosso Presidente dell'Autorità Portuale di Bari ed il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, a causa di un decreto di revoca emesso da quest'ultimo dopo la presa d'atto di talune gravi criticità gestionali da parte del Presidente, in particolare riguardanti lo stato di conflittualità venutosi a creare tra l'organo di vertice dello scalo e gli organi direttivi dello scalo e gli organi direttivi di una società a partecipazione pubblico-privata, con evidenti ricadute sul buon andamento e sullo sviluppo in termini operativi dello scalo.

Il Giudice amministrativo si è quindi trovato ad affrontare la complessa questione dei “*poteri provvedimenti impliciti*”, ossia quei poteri esercitati dall'Autorità “*per coerenza con il fine o per esigenze di risultato*”, la cui individuazione deve, tuttavia, “*rispondere a regole rigorose, tali da garantire l'ossequio al principio di tipicità*”⁷⁵, osservando che tali poteri sono riconosciuti alla Pubblica Amministrazione da parte dell'ordinamento, sia pure in difetto di una espressa previsione normativa.

Le funzioni del Presidente dell'Autorità portuale, enumerate dal c. 3 dell'art. 8, sono inquadrabili nelle categorie degli atti d'indirizzo, di proposta, di coordinamento e controllo e di amministrazione diretta.

In particolare, tali funzioni consistono nella presidenza del Comitato portuale, nella sottoposizione allo stesso, ai fini della sua approvazione, del piano operativo triennale e, per l'adozione, del piano regolatore portuale, nella sottoposizione, sempre al Comitato portuale, di ogni schema di delibera rilevante in ambito di bilancio, nel generale coordinamento delle attività svolte, in porto, tanto da soggetti pubblici quanto da soggetti privati, così come dei servizi portuali, nell'amministrazione dei beni demaniali rientranti nella circoscrizione portuale, nel rilascio di autorizzazioni e concessioni

commissariamento di una Autorità portuale, p. 1354 e ss..

⁷⁵

La definizione è contenuta in R. CHIEPPA-R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011, p. 469.

qualora esse non superino i quattro anni di durata, determinandone altresì i relativi canoni, nell'assicurare la navigabilità in ambito portuale, provvedendo inoltre al mantenimento ed approfondimento dei fondali.

I progetti normativi di modifica della Legge n. 84/1994, oltre a prevedere un ampliamento delle funzioni del Presidente dell'Autorità portuale, dispone, altresì, diverse disposizioni in ordine al procedimento di nomina del Presidente. In merito alle funzioni, vengono ampliati i poteri del Presidente relativamente ad esigenze connesse ad atti di straordinaria amministrazione, salvo il caso in cui taluni poteri “*siano riservati agli altri organi dell'autorità portuale ai sensi della presente legge*”, come recita il c. 1° del succitato articolo. E' infine previsto, ad opera del c. 8, che il mandato di Presidente dell'Autorità Portuale sia incompatibile con gli incarichi delle assemblee elettive e di governo, anche territoriale. In tal senso, la proposta di riforma ha inteso sancire espressamente il carattere tecnico ed operativo dell'organo di vertice dell'*authority* dello scalo.

Per quanto riguarda, invece, l'*iter* di nomina, è previsto dall'art. 7 che, qualora non si riesca a raggiungere un'intesa con la Regione, occorra altresì quella con la Conferenza unificata composta da Enti locali e C. C. I. A. A..

2.3.2. IL COMITATO PORTUALE

Il Comitato portuale, la cui composizione e le cui funzioni sono disciplinate dall'art. 9 della L. 84/94, è un organo collegiale, titolare di attribuzioni con prevalente carattere deliberativo. Tale organo è strutturato in modo da consentire adeguata rappresentanza alla comunità portuale nel suo complesso, o meglio all'insieme dei soggetti per i quali il porto riveste la funzione di importante centro d'imputazione d'interessi di natura statale, territoriale ed economica.

La composizione prevede la partecipazione del Presidente dell'Autorità Portuale, con funzioni di presidenza; del Comandante del porto sede di Autorità Portuale, che svolge funzioni di vice-presidente; del dirigente dell'Agenzia delle Dogane, in rappresentanza del Ministero dell'Economia e delle Finanze; del dirigente del competente ufficio speciale del Genio Civile per le opere marittime, in rappresentanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; del Presidente della Giunta Regionale, o un suo delegato; del Presidente della Provincia, o un suo delegato; del Sindaco del Comune nella cui circoscrizione il porto è compreso (qualora, ovviamente, il perimetro portuale dovesse insistere su più circoscrizioni comunali, membri del Comitato portuale saranno i rispettivi sindaci); del Presidente della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura competente per territorio, o un membro della giunta dell'ente in oggetto dallo stesso delegato.

Accanto ai rappresentanti ed agli esponenti degli enti pubblici, degli Enti locali, e delle Amministrazioni centrali dello Stato, siedono nel Comitato portuale i rappresentanti degli operatori, delle imprese e dei lavoratori in ambito portuale. Le categorie interessate sono gli armatori; gli industriali; gli imprenditori titolari di autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali e di concessioni demaniali (di cui agli artt. 16 e 18 della medesima legge); gli spedizionieri; gli agenti e raccomandatari marittimi; gli autotrasportatori operanti nell'ambito portuale; i lavoratori (nella quantità di sei rappresentanti, cinque dei quali eletti dai lavoratori delle imprese che operano nel porto, ed uno eletto dai dipendenti dell'Autorità Portuale); un rappresentante delle imprese ferroviarie che operano nel settore portuale.

Successivamente all'entrata in vigore della Legge n. 84/1994 ed al fine di implementare quel processo di ridefinizione dell'organizzazione portuale, in cui riveste ruolo di centralità il principio di separazione tra funzioni amministrative e di *governance*, ed esercizio di attività economico-imprenditoriali, è stata emanata la Legge 23 dicembre 1996, n. 647, la quale ha convertito il Decreto Legge 21 ottobre 1996, n. 535, incrementando il

numero dei rappresentanti degli operatori, dei lavoratori e degli imprenditori, per consentire ai privati una più ampia presenza nell'organo collegiale di maggior importanza nella struttura dello scalo.

La variegata composizione del Comitato portuale, oltre a rendere “*in concreto più lenta e difficile l'assunzione di decisioni collegiali*”⁷⁶, prevede la congiunta presenza di soggetti incaricati di rappresentare enti pubblici ed altri che, invece, sono espressione di realtà legate all'iniziativa economica privata, tale da dar luogo a prassi condizionate da “*interferenze di natura burocratico – politica*”⁷⁷.

Anche in tal senso, si è reso necessario all'interno della recente proposta di riforma portuale, circoscrivere e contenere i poteri decisionale del Comitato portuale, prevedendo una riduzione del numero dei componenti, al fine di rendere più efficiente la distribuzione delle funzioni di cui quest'ultimi siano titolari.

Le funzioni del Comitato portuale consistono nel potere di adottare le deliberazioni relative agli atti di maggior rilievo nella vita dello scalo, fra cui l'approvazione del Piano operativo triennale, l'adozione del Piano regolatore portuale, l'approvazione della relazione annuale sull'attività promozionale, organizzativa ed operativa del porto, sulla gestione dei servizi d'interesse generale e sulla manutenzione delle parti comuni in ambito portuale, nonché sull'amministrazione delle aree e dei beni demaniali; l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo; l'adozione di delibere in materia dei rapporti di lavoro relativi a diverse tipologie di personale operante

76

S.M. CARBONE-F. MUNARI, *La disciplina dei porti*, op. cit., p. 165 e ss..

77

A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, op. cit., p. 60; R. Longobardi, *I porti marittimi*, cit., 234; A. Maltoni, *Considerazioni sulle Autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94*, cit., 831; A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, 160; G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, cit., 649 e ss.; M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., 47 e ss.

nell'ambito degli organi dell'Autorità Portuale; ed infine l'adozione di delibere in ordine alla partecipazione dell'Autorità Portuali alle società di cui all'art. 6, c. 6, ossia quelle che sono finalizzate all'esercizio di *“attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali affidati alle autorità medesime, anche ai fini della promozione e dello sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche”*.

Per quanto riguarda l'organizzazione del Comitato portuale, il c. 4 dell'art. 9 prevede che tale organo *“si riunisce, su convocazione del presidente, di norma una volta al mese, e ogni qualvolta lo richieda un terzo dei componenti”*, prescrivendo altresì le maggioranze richieste per la validità delle sedute e per l'assunzione delle deliberazioni.

L'art. 8 della proposta di riforma della L. 84/94 ha previsto taluni interventi in merito alle competenze del Comitato portuale, consistenti, sostanzialmente, nell'eliminazione dell'obbligatorietà del pareggio o dell'attivo del bilancio preventivo la cui approvazione, così come rispetto alle eventuali sue varianti, rimane di competenza del Comitato stesso, e nella necessità di raggiungere un'intesa con il Comune competente in ordine all'adozione del Piano regolatore portuale.

Il comma 2, inserisce un nuovo comma 3-bis, in cui oltre a disporre una limitazione della composizione di tale organo, prevede altresì l'impossibilità, in capo ai componenti, di ricoprire più di due mandati consecutivi presso la medesima Autorità Portuale.

2.3.3. IL SEGRETARIO GENERALE ED IL SEGRETARIATO GENERALE

Il Segretariato generale è organo composto, ai sensi dell'art. 10 della L. 84/94, dal Segretario generale e dalla Segreteria tecnico-operativa.

Il Segretario generale è nominato dal Presidente dell'Autorità Portuale,

la cui scelta è riservata ai soggetti che presentino i requisiti di carattere professionale, che sono da individuarsi in quelli di comprovata qualificazione professionale nel settore dell'economia portuale e dei trasporti.

Il rapporto di lavoro instaurato tra il Segretario generale e l'Autorità

78

Portuale è di diritto privato di durata quadriennale, rinnovabile per una sola volta.

Il Segretario generale può essere rimosso in qualsiasi momento dall'incarico su proposta del Presidente, con delibera del Comitato portuale, per cui, vale la pena rilevare che, la carriera di tale la permanenza in carica del Segretario generale è intimamente connessa ad un rapporto di fiducia con il Presidente.

In particolare, ai sensi di quanto previsto dall'art. 10, comma 3, della Legge 84/1994, <<*Il segretario generale può essere rimosso in qualsiasi momento dall'incarico su proposta del presidente, con delibera del comitato portuale*>>.

Peraltro, il richiamo dell'art. 1 del decreto ministeriale in oggetto alle “*disposizioni del codice civile*” ed alle “*leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa*”, consentono di operare un collegamento con l'art. 2119 del codice civile, in materia di recesso per giusta causa, ai sensi del quale “*ciascuno dei contraenti può recedere dal contratto prima della scadenza del termine, se il contratto è a tempo determinato, o senza preavviso, se il contratto è a tempo indeterminato, qualora si verifichi una causa che non consenta la prosecuzione, anche provvisoria, del rapporto*”.

La questione è stata più volte affrontata dalla giurisprudenza, fra cui

78

Sulla natura giuridica del rapporto di lavoro del Segretario generale, si rinvia a R. Longobardi, Il rapporto di lavoro del Segretario generale dell'Autorità portuale, in Mass. giur. lav., 1999, 753 e ss. In giurisprudenza si veda Cons. Stato, 6 novembre 1997, n. 1608, in Cons. Stato, 1997, 1582; T.A.R. Sardegna, 14 maggio 1996, n. 683, in Foro amm., 1997, 297; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 26 febbraio 1999, n. 146, in Mass. giur. lav., 1999, 748.

merita menzionare la sentenza n. 146 del 26 febbraio 1999⁷⁹, resa dal T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, secondo cui l'atto di revoca del Segretario generale in capo al Presidente dell'Autorità Portuale sia da configurarsi come rientrante nella categoria degli atti discrezionali, e pertanto non sindacabili dal Giudice amministrativo. Si tratta, pertanto, di una decisione che trae origine da “*scelte di strategia aziendale che hanno portato alla progressiva diminuzione della collaborazione fiduciaria con il presidente*”, a prescindere dal giudizio che può essere conferito alla qualità dell'opera prestata dal Segretario generale.

A tal proposito, le funzioni di cui è investito il Segretario generale sono individuabili nell'istruzione degli atti di competenza del Presidente e del Comitato portuale, nell'adempimento degli atti necessari al funzionamento dell'Autorità Portuale, nell'attuazione delle direttive provenienti dagli organi di governo dello scalo e nel coordinamento dei rapporti in capo all'Autorità portuale stessa con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali.

Di particolare importanza è l'elaborazione del Piano regolatore portuale, per la quale egli si avvale della Segreteria tecnico-operativa.

Deve notarsi, in conclusione, come il progetto di riforma della L. 84/94 non contempli modifiche relative alla figura del Segretario generale e della Segreteria tecnico-operativa.

2.3.4. IL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI E LE COMMISSIONI CONSULTIVE.

Il Collegio dei revisori dei conti, ai sensi di quanto previsto all'art. 11 della L. 84/94, è l'organo che svolge funzioni di controllo interno dell'Autorità

79

Riportata in A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, op. cit., p. 66 e ss..

Portuale per quanto riguarda gli aspetti economici e contabili .

Tale organo risulta composto da tre membri effettivi e tre supplenti, dura in carica quattro anni., ha il compito di svolgere funzioni di controllo e riscontro in ordine agli atti di gestione ed alle scritture contabili, ed è incaricato di riferire periodicamente al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (con decreto del quale i componenti del collegio sono nominati) circa l'andamento economico-gestionale dell'Autorità Portuale.

Tale organo ha, altresì, lo specifico compito di redigere una relazione sul conto consuntivo, da sottoporre periodicamente al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A tal proposito, pare necessario precisare che la Corte dei Conti, con decisione del 6 marzo 1998, ha avuto modo di affermare che deve essere censurato, perchè non risponde a criteri di sana e corretta gestione, il comportamento del Collegio dei revisori dei conti che non abbia rispettato

l'obbligo di riferire periodicamente al Ministro vigilante .

Le Commissioni consultive, ai sensi dell'art. 15, sono istituite in ogni porto sede di Autorità portuale, a mezzo di decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Esse sono composte da cinque rappresentanti dei lavoratori delle imprese che operano nel porto, da un rappresentante dei dipendenti dell'Autorità Portuale e da sei rappresentanti delle categorie imprenditoriali. Nei porti ove non vi sia Autorità Portuale, il rappresentante dei dipendenti di tale ente è sostituito da un sesto rappresentante dei lavoratori delle imprese portuali.

80

R. Longobardi, *I porti marittimi*, cit., 239; A. Maltoni, *Considerazione sulle autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94*, cit., 839; A. Xerri Salamone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit., 160.

81

In Riv. Corte Conti, 1998, 40.

Le Commissioni consultive, ai sensi di quanto previsto dal comma 2 del medesimo articolo, hanno il compito di svolgere funzioni di carattere consultivo, mediante pareri obbligatori ma non vincolanti⁸², *“in ordine al rilascio, alla sospensione o alla revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di cui rispettivamente agli artt. 16 e 18, nonché, in ordine all'organizzazione del lavoro in porto, agli organici delle imprese, all'avviamento della manodopera e alla formazione professionale dei lavoratori”*.

A livello nazionale è prevista l'istituzione di una Commissione consultiva centrale, che svolge compiti consultivi, riguardanti questioni attinenti all'organizzazione portuale nonché alla sicurezza ed alla igiene del lavoro, è presieduta dal Direttore generale del lavoro marittimo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e composta da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale, da rappresentanti delle regioni marittime, da alti dirigenti ministeriali, da un ufficiale superiore del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto e dal Presidente dell'Associazione porti italiani, ed interviene solamente su formale richiesta del Ministero dei trasporti, dell'Autorità portuale, dell'Autorità marittima e delle Commissioni consultive.

La proposta di riforma ha disposto, attraverso l'art. 9, che modifica l'attuale art. 11 della L. 84/94, relativo alla nomina ed alle competenze del Collegio dei Revisori dei conti, la diminuzione da tre ad uno dei membri supplenti del Collegio e stabilendo altresì, in ossequio alla normativa europea, di cui alla Direttiva 2006/43/CE, relativa alla revisione dei conti annuali e consolidati, ed a quella interna di ricezione Decreto Legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, l'obbligo della prescritta qualifica per i componenti del Collegio.

82

Si veda A. Maltoni, Considerazione sulle autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94, cit., 841; G. Taccogna, Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia, cit., 673.

2.5. L'ATTIVITÀ DI PROGRAMMAZIONE E DI PIANIFICAZIONE. IL PIANO OPERATIVO TRIENNALE ED IL PIANO REGOLATORE PORTUALE

Nel corso degli anni, il porto è stato oggetto di un processo che ha previsto il passaggio da mero scalo terminale a nodo di una rete intermodale complessa.

In un simile contesto, l'Autorità portuale svolge funzioni pianificatorie e regolatorie, sulla base di un duplice ordine di considerazioni: la configurazione spaziale e materiale del porto come bene finito e la constatazione di come il porto costituisca oggi una realtà da contestualizzare tanto per quanto attiene alle contigue aree urbane, quanto per ciò che attiene al raccordo con altre e fondamentali infrastrutture dei trasporti.

Il Legislatore del 1994 ha, pertanto, introdotto due strumenti attraverso i quali l'Autorità Portuale può operare quanto di sua competenza in materia di programmazione e di pianificazione: il Piano operativo triennale ed il Piano regolatore portuale.

Il Piano regolatore portuale, disciplinato dall'art. 5 della L. 84/1994, ha lo scopo di delimitare e di disegnare, nei porti di categoria II, classi I, II e III (con esclusione di quelli a destinazione turistica e da diporto, di cui all'art. 4, c. 3, lett. e)), *“l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie”*, oltre ad individuare le caratteristiche e la

83

destinazione funzionale delle aree interessate .

83

Per un maggior approfondimento in materia di pianificazione portuale si veda A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, op. cit., 82 e ss.; E. Turco Bulgherini, *Procedure di pianificazione portuale e rapporti con gli enti locali*, in Aa. Vv., *La riforma dell'ordinamento portuale italiano. Atti del convegno <<L'ordinamento portuale italiano a dieci anni dalla riforma: risultati e prospettive>>*, Bologna, 2006, 119 e ss.; G. Acquarone, *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Milano, 2009; G. Vermiglio,

In tal senso, è evidente come il Piano regolatore portuale non si ponga più solo all'interno dei limiti di quello che può essere definito come "porto operativo", ossia come perimetro nel quale permane lo svolgimento delle funzioni e delle azioni che, tradizionalmente, riguardano il porto come scalo marittimo terminale, bensì anche in riferimento al porto come "ambito", ossia allargato a quelle aree che, pure esterne al perimetro portuale, presentano necessari elementi di connessione con lo stesso, soprattutto dal punto di vista dei raccordi infrastrutturali stradali e ferroviari.

Il Piano regolatore portuale, pertanto, costituisce mezzo fondamentale per perseguire, "*in perdurante difetto di strumenti pianificatori che riguardino*

84

e disciplinino la materia della logistica nella sua complessità" , quegli obiettivi di definizione dell'assetto portuale quale nodo logistico fondamentale, pienamente inserito in un sistema improntato alla multimodalità integrata, e non più come punto terminale di un determinato processo produttivo.

Peraltro, come si evince dall'art. 5, 1° c., le disposizioni contenute nel Piano regolatore portuale valgono altresì ad individuare le funzioni che alle singole aree ed infrastrutture sono specificamente attribuite. In questo senso, la disciplina di cui alla L. 84 / 94 assume ulteriore importanza alla luce di un'evoluzione della portualità in termini sempre più polifunzionali, in cui diverse e plurali sono le categorie coinvolte, talora con interessi potenzialmente, in termini reciproci, contrastanti.

A tal proposito, si ritiene opportuno chiarire il concetto, sopra

L'organizzazione delle attività portuali, in L. Tullio-M. Deiana (a cura di), La riforma dei porti: realtà e prospettive, Atti del Convegno di Santa Margherita di Pula, 3-7 settembre 1997, cit., 85 e ss.; G. Righetti, Trattato di diritto amministrativo, V, cit., 38 e ss.; G. Borruso-S.M. Carbone-C. Malinconico-M. Maresca, europa Mediterraneo. Un'idea di strategia dei trasporti, Bologna, 2006, 64 e ss.; F. Pellegrino, L'ambito portuale e i piani regolatori portuali, in Riv. Dir. econ. Trasp. Ambiente (rivista on line), 2008; M. Casanova, Considerazione sulla demanialità dei porti, in Aa. Vv., scritti in onore di Francesco Berlingieri, cit., 318; M. Casanova, I servizi portuali alle merci: le imprese concessionarie di aree e banchine portuali per l'espletamento di operazioni portuali, in A. Xerri Salamone (a cura di), Impresa e lavoro nei servizi portuali, cit. 214.

84

G. ACQUARONE, *Il piano regolatore*, op. cit., p. 339.

richiamato, di ambito, o di area, portuale, contenuta nel Decreto Legislativo 4 febbraio 2000, n. 45, attuativo della direttiva del Consiglio 98/18/CE, recante disposizioni in materia di navi da passeggeri, secondo cui l'area portuale è definita come un'area che *“si estende fino alle strutture portuali permanenti più periferiche che costituiscono parte integrante del sistema portuale o fino ai limiti definiti da elementi geografici naturali che proteggono un estuario o un'area protetta affine”*.

È evidente, pertanto, che all'interno del concetto di ambito portuale riveste posizione preminente non tanto le *“caratteristiche geografiche delle predette aree”*, quanto *“quelle funzionali presentate dalle medesime, in termini pertanto di strumentalità rispetto all'espletamento delle operazioni portuali”* .

Relativamente al procedimento di adozione del Piano regolatore portuale, la disciplina attuale, all'art. 5, comma 3, dispone che tale strumento viene adottato dal Comitato portuale, previa intesa con il comune o comuni interessati,

Nei porti, invece, ove l'Autorità Portuale non sia stata istituita, tale incombenza spetta all'Autorità Marittima, sempre previa intesa con il comune o con i comuni interessati.

Successivamente, il Piano è trasmesso al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, che deve esprimere il proprio parere entro 45 giorni dalla ricezione dello stesso; decorso inutilmente tale termine, il silenzio del Consiglio dev'essere inteso in senso favorevole.

Il piano deve essere inoltre sottoposto alla procedura di valutazione ambientale strategica VAS, ai sensi del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ed infine approvato dalla Regione. Tra gli allegati prescritti per il Piano regolatore portuale, vi è il rapporto integrato di sicurezza portuale, volto ad

85

A. ROMAGNOLI, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, op. cit., p. 91 e ss..

evidenziare il pericolo ed i rischi di incidenti rilevanti delle attività che, nell'area portuale, trovano svolgimento così come le misure tecniche adottate ai fini della riduzione degli stessi.

All'interno della procedura, assume particolare rilievo la previsione di cui al c. 2 dell'art. 5 della L. 84/94, il quale sancisce il divieto, in capo allo strumento pianificatorio speciale, di “*contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti*”.

Con riguardo al profilo dell'intesa tra Autorità Portuale e Comune, la giurisprudenza⁸⁶ ha rilevato come “*la volontà di uno dei due enti che stipulano un'intesa può sempre modificarsi nel tempo, almeno prima che essa abbia avuto concreta realizzazione: per l'effetto, nel caso di pianificazione in area portuale, il recesso o la revoca in sede di approvazione del piano regolatore comunale (o di una sua variante) dalla intesa precedentemente comune con l'Autorità portuale, rende necessaria la riadozione del piano, alla luce del fatto che, secondo le previsioni della legislazione regionale applicabile al caso di specie, le intese vanno raggiunte nel termine previsto tra l'adozione del piano stesso e la sua successiva approvazione*”.

Nel caso in esame era insorta una controversia tra l'Autorità Portuale di Trieste ed il Comune giuliano in ordine ad una variazione del piano regolatore generale comunale nella parte riguardante le aree portuali.

Secondo quanto ritenuto dall'Autorità portuale, le aree suddette rientravano sotto la propria piena giurisdizione, “*senza necessità di coordinamento*” con quanto disposto dallo strumento pianificatorio urbanistico.

Diversamente, il Supremo giudice amministrativo in detta sede ha avuto modo di rimarcare che il rispetto dei principi collaborativi ha valenza

86

Consiglio di Stato, Sez. IV, 24 marzo 2006, n. 1538, in *Dir. Mar.*, II, 2007, con nota di C. ANGELONE, *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici: coesistenza di funzioni*.

tale da richiedere che, qualora intervengano cambiamenti sostanziali relativamente agli strumenti pianificatori di cui si avvalgono gli enti rispetto ai quali è attribuito, all'Autorità Portuale, uno specifico obbligo di intesa, si renda necessario discutere ed approvare un nuovo Piano regolatore portuale.

Merita precisare che la proposta di riforma portuale, in una prospettiva di semplificazione della procedura, prevede all'art. 3, che sostituisce l'attuale art. 5, la sottoposizione del piano alla valutazione ambientale strategica VAS, con una riduzione generale dei termini previsti, con l'introduzione della generale perentorietà degli stessi e con l'introduzione della regola del "silenzio-assenso".

L'iter seguito per la procedura di adozione del Piano regolatore portuale prevede i seguenti passaggi: il comma 5 consente al presidente dell'autorità portuale di convocare i soggetti pubblici interessati nella conferenza di servizi prevista dall'articolo 14-bis della legge n. 241/1990; il comma 6 prevede che l'intesa si consideri raggiunta quando entro novanta giorni i comuni non comunichino il loro diniego; il comma 7 prevede che qualora l'intesa non sia raggiunta venga convocata la conferenza dei servizi che assume le sue determinazioni a maggioranza (comma 8); il comma 9 prevede che dell'adozione dell'intesa venga data notizia sulla "Gazzetta ufficiale" e sul "Bollettino ufficiale" della regione; il comma 10 prevede che entro i trenta giorni successivi gli interessati possano far pervenire le loro osservazioni all'autorità portuale; in base al comma 11 l'autorità portuale può compiere le sue controdeduzioni nei trenta giorni successivi; il comma 12 prevede l'approvazione finale da parte della regione entro i sessanta giorni successivi del piano regolatore e la sua pubblicazione sul "Bollettino ufficiale" della regione e sulla "Gazzetta ufficiale"; in base al comma 13 anche per le varianti al piano regolatore è seguita la stessa procedura.

Si rileva, inoltre, che rispetto al testo vigente, la normativa è limitata ai porti sede di autorità portuale, mentre per quelli di interesse regionale ed interregionale, la disciplina è demandata alla competenza legislativa

concorrente, sulla base dei principi fondamentali stabiliti nel nuovo testo dell'articolo 4 della legge 84/1994, introdotto dall'articolo 2, del disegno di legge in esame.

La proposta di riforma contiene, inoltre, all'art. 4 una norma transitoria, che consente alle Autorità portuali che, alla data di entrata in vigore della presente legge, non hanno completato l'iter di approvazione del proprio piano regolatore portuale, la possibilità di terminare la procedura conformemente alla disciplina previgente o, in alternativa, di applicare, per le singole fasi procedurali in corso, la disciplina introdotta dalla presente legge con l'art. 3, che sostituisce l'articolo 5 della legge 84/1994 .

Il piano operativo triennale è, ai sensi dell'art. 9, c. 3, lett. a) della L. 84/94, il documento di durata triennale, soggetto a revisione annuale, la cui approvazione, su proposta del Presidente, compete al Comitato portuale, che concerne le *“strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati”*.

Esso, pertanto, è atto attraverso il quale vengono elaborate operativamente le funzioni di indirizzo di cui all'art. 6, 1° c., lett. a) della L. 84/94.

Tale documento, peraltro, dev'essere inviato al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, al fine di individuare, come enunciato dall'art. 5, c. 10 della legge medesima, *“le opere di cui al comma 9 del presente articolo, da realizzare nei porti di cui alla categoria II, classi I e II”*, ossia le opere di grande infrastrutturazione, i cui progetti, come visto, debbono essere approvati dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

2.6. LE RISORSE FINANZIARIE DELL'AUTORITÀ PORTUALE.

L'art. 13 della Legge n. 84/1994 dispone che le entrate delle Autorità

portuali sono costituite da un elenco che comprende:

–i canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale;

–gli eventuali proventi derivanti dalle cessioni degli impianti succitati;

–il gettito delle tasse sulle merci sbarcate ed imbarcate;

–i contributi delle Regioni, degli enti locali e di altri enti ed organismi pubblici;

–entrate diverse, ossia i *“proventi per l'esercizio di attività accessorie o strumentali rispetto ai compiti istituzionali anche ai fini della promozione e sviluppo dell'intermodalità e della logistica (art. 6.6 l. 84/1994), i corrispettivi per l'affitto o il leasing di impianti, nonché i proventi derivanti dalla vendita di*

*beni di proprietà dell'Autorità portuale”*⁸⁷ .

La questione delle entrate dell'Autorità Portuale assume carattere particolarmente rilevante in ordine ai profili che più strettamente sono connessi all'operatività stessa del porto ed alla sua configurazione gestionale.

Qualora, infatti, l'Autorità portuale non dovesse raggiungere quanto meno un pareggio di bilancio, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con proprio decreto, avrebbe la facoltà di revocare il mandato del Presidente e di disporre lo scioglimento del Comitato portuale.

L'art. 14 del progetto di riforma unificato della L. 84/94 ha ad oggetto la modifica del vigente art. 13 della medesima legge, attraverso un aggiornamento normativo relativo alle tasse di ancoraggio e portuale.

In particolare, per quanto concerne le fonti di finanziamento delle Autorità, l'articolo 14 introduce tra le entrate proprie delle autorità i diritti di porto.

Inoltre, ai sensi di quanto previsto dall'art. 18 della proposta di riforma

87

M. CASANOVA–M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, op. cit., p. 101 – 102 (in nota).

prevede che le entrate delle autorità portuali tipizzate dalla legge, fatte salve quelle classificate come “entrate diverse” non concorrono a formare il reddito delle Autorità Portuali (dunque non sono assoggettate a imposizione sui redditi).

Merita particolare attenzione l’art. 19 della proposta istituisce, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un Fondo per il finanziamento degli interventi inerenti le connessioni ferroviarie e stradali con i porti, compresi nella circoscrizione delle Autorità portuali.

2.7. IL RAPPORTO TRA AUTORITÀ PORTUALE ED AUTORITÀ MARITTIMA.

La riforma del 1994 ha previsto, negli scali nazionali, il mantenimento accanto all’Autorità Portuale dell’Autorità Marittima, costituita, ai sensi dell’art. 16 del codice della navigazione, sulla base del rinvio operato dall’art. 2, c. 3, dal direttore marittimo, dal capo del compartimento, dal capo del

88
circondario .

L’art. 14 ne enuncia le competenze, provvedendo altresì a fare salve

89
quelle che la stessa legge ha attribuito alle Autorità Portuali . In particolare,

88

Sull’Autorità marittima si rinvia a G. Vermiglio-A. Marino, L’Autorità portuale, in A. Antonini (coordinato da), Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività, I, cit., 89; E. Sicurezza, L’Autorità marittima, in A. Antonini (coordinato da), Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività, I, cit., 81.

89

Sui rapporti tra Autorità portuale ed Autorità marittima cfr. S. Zunarelli, *I servizi portuali di interesse nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. trasp.*, cit., 449 e 450; A. Maltoni, Considerazioni sulle Autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/94, in studi in onore di G. Romanelli, cit. 820 e ss.; R. Tranquilli Leali, Le funzioni di polizia e di sicurezza della navigazione tra Autorità marittima ed Autorità portuale, in L. Tullio-M. Deiana (a cura di), *La riforma dei porti: realtà e prospettive*, cit., 135 e ss.; A. Xerri Salamone, *L’ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit., 178 e ss.; G. Vermiglio, *Autorità portuale*, cit.,

all'Autorità Marittima spettano funzioni di “*polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali*”, oltre alle funzioni amministrative che residuano.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 68 cod. nav., spettano al Comandante del porto i poteri di vigilanza sull'esercizio delle attività svolte in ambito portuale, mentre ai sensi dell'art. 81 cod. nav. sono attribuiti al medesimo soggetto i compiti di polizia e di sicurezza, quest'ultimi, peraltro, espressamente previsti dall'art. 3, in materia di sicurezza della navigazione, e dall'art. 14 della Legge n. 84/1994, più in particolare per quanto concerne la sicurezza nel porto e nelle acque territoriali.

Alla luce di quanto sopra esposto, è possibile pertanto ritenere che spettano all'autorità portuale “*le competenze che si rivelano funzionali alla tutela della sicurezza di tutte le attività che si svolgono a <<terra>>*” mentre sono attribuite all'Autorità marittima i “*poteri che dovrebbero competere limitatamente alle esigenze proprie della navigazione in senso tecnico (attività <<a mare>>)*”⁹⁰ .

L'inevitabile sovrapposizione di competenze tra le due Autorità, pare aver trovato una possibile in sede di riforma della Legge di riordino dell'ordinamento portuale italiano, al fine di operare una più chiara e precisa distinzione di ruoli tra Autorità Portuale ed Autorità Marittima.

Si segnala, infatti, che l'art. 13 del progetto unificato di riforma della L. 84/94, volto a modificare l'attuale art. 14 della medesima legge, ha aggiunto ulteriori previsioni circa il ruolo rivestito dall'Autorità Marittima in ordine Il comma 1, lettera a) modifica l'articolo 14, comma 1, aggiungendo il controllo

205 e ss.

90

Sul punto si veda per un maggior approfondimento A. Romagnoli, Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, Diritto pubblico dei trasporti, cit.; ROMAGNOLI A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, cit. 170.

e la regolamentazione tecnica, ai fini della sicurezza, delle attività esercitate negli ambiti portuali e a bordo delle navi.

CAPITOLO III

I SERVIZI PORTUALI

3.1 I SERVIZI PORTUALI.

I servizi portuali sono le attività economiche che si svolgono in ambito portuale e che sono rivolte a consentire a tutti i soggetti interessati l'uso del porto.

All'interno di tale categoria si distinguono le prestazioni connesse alla movimentazione delle merci e i servizi di assistenza e supporto alle navi, al fine di consentire la circolazione e gli approdi alle banchine, in regime di massima sicurezza e salvaguardia del sistema portuale.

91

A seguito dell'emanazione della Legge 186/2000, i servizi portuali possono essere enumerati attraverso le seguenti categorie: le operazioni portuali, i servizi portuali *stricti iuris*, i servizi di interesse generale e i servizi tecnico nautici.

3.2. LE OPERAZIONI PORTUALI ED I SERVIZI PORTUALI ACCESSORI AL CICLO DELLE OPERAZIONI PORTUALI.

Le operazioni portuali sono individuate dall'art. 16 della L. 84/94 nel

91

M. Grigoli, Sull'ulteriore <<novella>> concernente l'ordinamento portuale, in Giust. civ., 2000, II, 523 e ss.; M. Brignardello, Operazioni portuali e <<deposito minore>>, in Dir. mar., 2002, 1045; G. Camarda, Osservazioni sul nuovo regime giuridico dei servizi portuali, in Dir. mar., 2002, 1101; S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2006, p. 108; A. Romagnoli, Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, *Diritto pubblico dei trasporti*, cit. 281.

“carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale”.

Giova rammentare che in merito alla definizione delle operazioni portuali, il T.A.R. Friuli Venezia Giulia, con sentenza n. 409 del 27 luglio 2001, ha affermato che *«sono escluse dall'art. 16 l. 28 gennaio 1994 n. 84 le attività di deposito cosiddetto minore, quelle cioè che consistono nella sistemazione, conservazione e custodia di merci già uscite dal ciclo delle operazioni portuali perché già movimentate da ditte a ciò abilitate che hanno provveduto allo scarico, al trasporto e al deposito delle stesse nei propri*

92
magazzini» .

Il regime di accesso al mercato delle operazioni portuali è stato interessato da un radicale mutamento, a seguito della Legge 84/1994, poichè l'esercizio di tali operazioni non è più subordinato al rilascio di uno specifico

93
provvedimento concessorio, ma al rilascio di un'autorizzazione , da parte dell'Autorità Portuale o, ove non istituita, dall'Autorità Marittima, sulla base dei requisiti di cui all'art. 16, comma 4, lett. a), attinenti ad elementi di *“carattere personale e tecnico – organizzativo, di capacità finanziaria, di professionalità degli operatori e delle imprese richiedenti, adeguati alle attività da espletare, tra i quali la presentazione di un programma operativo e la determinazione di un organico di lavoratori alle dirette dipendenze*

92

In Dir. mar., 2002, 1032.

93

G. Vermiglio, L'organizzazione delle attività portuali, in L. Tullio-M. Deiana (a cura di), La riforma dei porti: realtà e prospettive, Atti del Convegno di Santa Margherita di Pula, 3-7 settembre 1997, cit., 76 e ss.; G. Taccogna, Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia, cit., 709 ss.; M. Campailla, La disciplina delle operazioni portuali, Bologna, 2004, 85 ss.; E. Santoro, I servizi e le operazioni portuali, in A. Antonini (coordinato da), Trattato breve di diritto marittimo. Principi – Soggetti – Beni – Attività, I, cit., 249 e ss.; G. Acquarone, Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali, in Dir. mar., 2008, 730 ss.; M. Casanova-M. Brignardello, Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato, cit. 112; M. Brignardello, I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento delle operazioni portuali e *«servizi portuali»*, in A. Xerri (a cura di), Impresa e lavoro nei servizi portuali, cit., 185 ss.

comprendente anche i quadri dirigenziali”.

I requisiti per il rilascio delle autorizzazioni sono individuati con maggior precisione all'interno del Decreto ministeriale 31 marzo 1995 n. 585, che identifica l'idoneità personale e professionale nell'aver “*assolto l'obbligo scolastico ed attestata da idonea documentazione in ordine all'attività svolta almeno negli ultimi tre anni, nonché dal certificato dei carichi penali pendenti, dal certificato del casellario giudiziale e dal certificato antimafia per il titolare dell'impresa, per il procuratore e in caso di società per l'amministratore e per i membri del collegio sindacale*”; la capacità tecnica nella sussistenza di “*un complesso di beni mobili ed immobili: macchinari o mezzi meccanici o navi o altri strumenti necessari allo svolgimento delle attività programmate, in proprietà, in leasing o in locazione per un periodo non inferiore ad un anno*”; la capacità organizzativa nell'idoneità ad “*acquisire innovazioni tecnologiche e metodologiche operative nuove per una migliore efficienza e qualità dei servizi*”; la capacità finanziaria, infine, nell'attestazione ad opera della “*presentazione dei bilanci relativi al biennio precedente ovvero per imprese e società costituite nel corso del biennio da apposita dichiarazione bancaria, nonché, in ogni caso, da certificazione del tribunale competente comprovante che l'istante non è sottoposto ad alcun procedimento di carattere concorsuale*”.

E' richiesta altresì la presentazione di un “*programma operativo non inferiore ad un anno con un piano di investimenti, eventualmente suddiviso per settori, di costi presumibili e di prospettive di traffici*”, così come di un “*organigramma dei dipendenti, comprensivo dei quadri dirigenziali, necessario all'espletamento delle attività programmate, suddivisi per livelli e profili professionali, con l'indicazione dei dipendenti già in organico ed iscritti nel libro paga e l'eventuale ulteriore numero di unità da inserire nella produzione attraverso l'istituto del distacco, nonché attraverso la mobilità, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 84 del 1994*”.

Infine, la domanda deve essere correlata da un “*contratto assicurativo*

che garantisca persone e cose da eventuali danni derivanti dall'espletamento delle operazioni di cui all'art. 1”.

Preme rilevare che l’Autorità portuale esercita poteri di controllo sulle imprese ed infatti l'art. 7 del Decreto ministeriale dispone in capo a tale organo il potere di sospendere o revocare l'autorizzazione rilasciata all'impresa qualora venisse accertata la carenza, originaria o sopravvenuta, tanto dei requisiti di carattere tecnico – professionale quanto della capacità di dare realizzazione al piano operativo presentato.

Ai sensi dell’art. 16, comma 7 della L. 84/94, l’Autorità portuale determina il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate, tenuto conto delle le esigenze relative alla funzionalità del porto e del traffico, <<assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore>>.

A tal proposito, l'art. 5, comma 1, del Decreto Ministeriale interviene a tutela della concorrenza in ambito portuale, escludendo che l'Autorità portuale possa rilasciare una sola autorizzazione ad una sola impresa, prevenendo quindi l'insorgere di possibili, deteriori situazioni di monopolio all'interno dello scalo e quindi il formarsi di abusi di posizione dominante.

Merita segnalare che sul punto l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, con parere del 16 settembre 1993⁹⁴, ha rilevato che *“le disposizioni volte a determinare a livello amministrativo l'equilibrio tra la domanda e l'offerta secondo un'impostazione di regolamentazione strutturale dei mercati introducono distorsioni nel funzionamento degli stessi a svantaggio del consumatore e dell'efficienza dell'economia nazionale, senza essere necessarie per conseguire altri obiettivi di interesse pubblico”.*

Pare opportuno evidenziare che sia la L. 84/94 sia il Decreto

94

Si tratta del parere di data 16 settembre 1993, in Bollettino dell’Autorità garante della Concorrenza e del mercato n. 26/1993. in dottrina si veda G. BERLINGIERI, *Note sulla legge 28 gennaio 1998, n. 84*, in *Dir. Maritt.*, 1994, p. 238 ss; R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, cit., p. 333 ss; A. XERRI SALAMONE, *L’ordinamento giuridico dei porti italiani*, cit p. 186.

ministeriale 585/95 non contengono alcuna disposizione in materia di fissazione delle tariffe relative alle operazioni portuali, per cui trovano attuazione i principi di diritto comunitario in ordine alla necessità di evitare discriminazioni nei confronti degli utenti, imponendo l'adozione di tariffe trasparenti e non discriminatorie⁹⁵.

Le modifiche intervenute a seguito della riforma portuale sul regime dell'accesso al mercato delle operazioni portuali riflettono le finalità perseguite dal legislatore, per favorire la tutela della concorrenza, la libertà di circolazione dei servizi, e la libertà di iniziativa economica privata.

3.3. I SERVIZI PORTUALI *STRICTI IURIS*

All'interno della categoria dei servizi portuali, l'art. 16 della Legge n. 84/1994 individua i servizi portuali attinenti a "*prestazioni specialistiche, che siano complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali*".

Il Decreto ministeriale 6 febbraio 2001, n. 132, stabilisce che l'individuazione di tali servizi è rimessa all'Autorità portuale.

All'art. 2, commi 3 e 4, del decreto in esame, infatti, individua i motivi che portano a conferire a tali prestazioni i caratteri di specialità, complementarietà ed accessorietà. Nel primo caso, tale carattere è costituito "*dalla particolare competenza tecnica del fornitore, rappresentata anche dalla disponibilità di attrezzature e / o macchinari specificamente dedicati alla fornitura del servizio*"; nel secondo e terzo caso, invece, il carattere "*complementare ed accessorio delle prestazioni da ammettere come servizi portuali è costituito dalla circostanza che, pur trattandosi di attività distinte*

95

M. Brignardello, I prezzi e le tariffe nelle diverse modalità di trasporto: profili normativi, Torino, 2000, 60 e ss.

da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali, siano funzionali al proficuo svolgimento del medesimo, contribuiscano a migliorare la qualità di quest'ultimo in termini di produttività, celerità e snellezza, risultino necessarie per eliminare i residui o le conseguenze indesiderate delle attività del ciclo”.

Per meglio chiarire in che cosa tali servizi concretamente consistano, si ritiene utile esaminare l'ordinanza n. 248 emanata dall'Autorità Portuale di

Venezia in data 19 dicembre 2006⁹⁶, che, a titolo esemplificativo, ha in tal senso individuato i servizi di *“riempimento / svuotamento contenitori; conteggio, separazione, marcatura, campionatura, misurazione, pesatura delle merci”*. E' da segnalare come il c. 5 dell'art. 2 del decreto ministeriale 132/01 conferisca alla *“autorità competente”* l'individuazione dei servizi ammessi, *“sulla base delle esigenze operative del porto, delle imprese autorizzate e operanti, e delle specifiche necessità risultanti dall'organizzazione locale del lavoro portuale”*.

3.4. I SERVIZI PORTUALI D'INTERESSE GENERALE.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 6, comma 1, lett. c) della Legge n. 84/1994, l'Autorità Portuale svolge i compiti in materia di *“affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali”*.

Tali servizi che si pongono al di fuori di quelli connessi al ciclo delle operazioni portuali, sono controllati ed affidati in concessione dall'Autorità portuale mediante gara pubblica.

96

S. ZUNARELLI-A. ROMAGNOLI-A. CLARONI, *Lineamenti di diritto pubblico dei trasporti*, op. cit., p. 168.

Secondo l'art. 1 del Decreto ministeriale 14 novembre 1994, si tratta dei servizi di illuminazione; servizi di pulizia e di raccolta rifiuti; servizio idrico; servizi di manutenzione e riparazione di beni; servizi di manutenzione e riparazione di impianti, sistemi tecnici e tecnologici e di mezzi meccanici; gestione delle stazioni marittime passeggeri; servizi informatici e telematici; servizi comuni al settore industriale e commerciale del porto.

L'art. 23, c. 6, della L. 84/94, dispone che *“Le autorità portuali istituite nei porti in cui le organizzazioni portuali svolgevano i servizi di interesse generale di cui all'art. 6, comma 1, lettera c), possono continuare a svolgere in tutto o in parte tali servizi, escluse le operazioni portuali, utilizzando fino ad esaurimento degli esuberi il personale di cui al comma 2 del presente articolo, promuovendo anche la costituzione di una o più società tra le imprese operanti nel porto, riservandosi una partecipazione comunque non maggioritaria”*.

3.5. I SERVIZI TECNICO-NAUTICI

I servizi tecnico–nautici consistono in una distinta serie di operazioni volte a facilitare le manovre delle navi approdate nello scalo, sia nelle fasi di arrivo che in quelle di transito, di sosta e di uscita dal porto.

Tali servizi c.d. ancillari si collocano nell'ambito della tutela della sicurezza della navigazione, così come in relazione alla protezione del complessivo ambiente portuale, con particolare riferimento agli interessi di rilevanza pubblica facenti capo all'intera utenza dello scalo.

Rientrano all'interno della categoria dei servizi tecnico-nautici il pilotaggio, l'ormeggio, il rimorchio e il battellaggio.

Occorre notare che la normativa di riferimento in ordine all'esplicazione di tali servizi si rinviene tutt'ora all'interno del codice della

navigazione, non avendo la L. 84/94 operato significativi cambiamenti in ordine alla loro disciplina.

La riforma dell'ordinamento portuale, infatti, si riferisce ad essi solo per quanto riguarda taluni aspetti connessi ai poteri pubblicistici relativi ai profili organizzativi: l'art. 14, c. 1° - ter, dispone che *“la disciplina e l'organizzazione dei servizi di cui al comma 1 – bis sono stabilite dall'Autorità marittima di intesa con l'Autorità portuale. In difetto di intesa provvede il Ministro dei trasporti”*.

E' da osservare come la sostanziale permanenza di una riserva per quanto attiene a tali servizi abbia suscitato un'intenso ordine di pronunce giurisprudenziali, sia da parte degli organi preposti in sede di ordinamento interno che in sede di ordinamento comunitario.

Una ulteriore previsione, nell'ambito della L. 84 / 94, è quella recata dal c. 1° - bis relativamente all'aspetto concernente le tariffe per la prestazione di tali servizi: esso stabilisce che *“i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale”*.

Deve infatti rilevarsi come elemento precipuo dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sia quello della universalità, nel senso che, quanto a ciascun servizio, *“devono essere presenti nel porto prestatori dello stesso pronti a renderlo a semplice richiesta; la prontezza implica l'esistenza di mezzi e di personale a disposizione, a prescindere dall'esigenza attuale di rendere il servizio e, quindi, dalla richiesta concreta di avvalersi dello*

⁹⁹
stesso” . Proprio per tale motivo il dibattito relativo al possibile

99

Così A. ANTONINI, *Servizi tecnico–nautici e concorrenza*, in *Diritto dei trasporti*,

riconoscimento del diritto all'autoproduzione di tali servizi è sempre stato contrassegnato da un evidente contrasto di posizioni, soprattutto in riferimento alla natura degli interessi che sottostanno a tali situazioni. Tra le pronunce giurisprudenziali in materia dell'opportunità o meno di estendere anche ai servizi ancillari alla navigazione il processo di liberalizzazione che, ormai da più di un ventennio, sta interessando tutti i servizi di maggior profilo economico, è da segnalare la sentenza n. 6488, resa dalle Sezioni unite della

100

Corte di Cassazione il 7 maggio 2002¹⁰⁰, secondo cui *“la liberalizzazione che la l. 28 gennaio 1994 n. 84 in materia portuale ha attuato per le operazioni terrestri non si è estesa ai servizi nautici (tra cui è compreso l'ormeggio), in ordine ai quali il legislatore ha confermato il potere di regolamentazione attribuito all'autorità amministrativa, includendovi espressamente quello di organizzazione del servizio. Ciò non comporta che una liberalizzazione (analoga o meno a quella realizzata per le operazioni portuali) debba escludersi per i servizi nautici, bensì che essa rientra nei poteri conferiti dalla legge all'amministrazione, onde l'utente non può vantare un diritto soggettivo allo svolgimento dell'attività di ormeggio in autoproduzione, ma è titolare soltanto di un interesse legittimo in ordine all'esercizio corretto dei detti poteri amministrativi di regolamentazione, nel cui ambito rientra l'ammissione di una (più o meno ampia) liberalizzazione del servizio di ormeggio”*.

3.5.1 IL SERVIZIO DI PILOTAGGIO

Il servizio di pilotaggio, ai sensi di quanto disposto dall'art. 92 c. nav., consiste nella prestazione da parte del pilota di attività aventi lo scopo di

2012, p. 124.

100

In *Dir. Mar.*, 2002, III, con nota di C. MONTEBELLO, *Verso la liberalizzazione dei servizi tecnico nautici nel quadro del diritto comunitario della concorrenza?*, p. 813 e ss..

suggerire la rotta che la nave deve seguire e di assistere il comandante nell'individuazione delle manovre necessarie all'interno dell'area di approdo e

97

di transito presso lo scalo .

Tale servizio è strettamente connesso ad esigenze di carattere pubblico, la cui finalità risiede nel garantire la massima sicurezza della navigazione portuale.

A tal proposito, merita menzionare l'art. 86 c. nav., il quale dispone che *“nei porti e negli altri luoghi di approdo o di transito delle navi, dove è riconosciuta la necessità del servizio di pilotaggio, è istituita, mediante decreto del Presidente della Repubblica, una corporazione di piloti”*.

La corporazione dei piloti può essere definita quale *“organizzazione*

98

indiretta dell'amministrazione marittima” , avente personalità giuridica, composta da piloti, che accedono alla corporazione a seguito di concorso pubblico, riservato a personale marittimo altamente qualificato, sono provvisti di licenza rilasciata dal capo del compartimento ed iscritti in uno speciale registro, ai sensi di quanto previsto dall'art. 90 cod. nav.

La corporazione dei piloti è sottoposta alla vigilanza dell'Autorità marittima, che ha il compito di verificare periodicamente *l'adeguatezza dei mezzi tecnici necessari all'espletamento del servizio, e, in caso di insufficienza, deve darne avviso al Ministro (...), prendendo, in caso di urgenza, gli opportuni provvedimenti”*.

97

Per un maggior approfondimento sul servizio di pilotaggio si rinvia a C.A. Milanese-G. Ricciardelli, Pilotaggio, in Nss. dig. it., XIII, Torino, 1966, 89 ss.; L. Tullio, Pilotaggio, in Enc. dir., XXXIII, Milano, 1983, 860 ss.; G. Righetti, Pilotaggio, in Nss. dig. it. App., V, Torino, 1984, 959 ss.; G. Righetti, Revisione critica della dottrina in materia di pilotaggio, in Dir. mar., 1985, 719 ss.; E. Volli, Pilotaggio (contratto di), in Enc. dir., XXIII, Milano, 1990; S. Crisafulli Buscemi, I contratti di utilizzazione della nave, II, Pilota pratico, Corporazione dei piloti, contratto di pilotaggio, Albano Laziale, 1992; G. Cottignola, Studi sul pilotaggio marittimo, Milano, 2003.

98

A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale*, cit., 149; Pescatore, *La corporazione dei piloti*, cit., 97 ss.

Per quanto concerne la natura giuridica della corporazione dei piloti, pare opportuno precisare che la prevalente dottrina ritiene che tale istituto
99
abbia personalità giuridica pubblica , in quanto è tenuta a svolgere un servizio pubblico per garantire la tutela della sicurezza della navigazione, al fine di evitare situazioni di pericolo e sinistri all'interno del porto.

La natura pubblicistica trova conferma altresì nella sentenza del TAR Lecce Puglia, 11 novembre 1986, n. 354, la quale ha affermato che *“l'esistenza di uno scopo proprio dello Stato obbligatoriamente perseguito, l'istituzione dell'ente da parte dello Stato, la sorveglianza da parte dello Stato nonché l'esercizio a titolo originario di un pubblico servizio sono elementi tutti tali da*
100
confermare la natura pubblica della corporazione dei piloti” .

Pare opportuno precisare che sul tema esiste un differente orientamento da parte della dottrina, che propende per la soluzione
101
privatistica , sostenendo la grave dissonanza fra la configurazione della corporazione dei piloti quale ente pubblico ed i principi ricavabili dalla Legge di riforma portuale del 1994, emanata al fine di riservare le attività

99

Sulla natura giuridica pubblica della corporazione dei piloti, G. Pescatore, *La corporazione dei piloti*, Milano, 1942, 102; A. Scialoja, *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, 155; A. Graziani, *Appunti di diritto della navigazione*, Napoli, 1954, 73; L. Tullio, *Pilotaggio*, cit.; G. CAMARDA, *Fonti e strutture organizzatorie nel diritto della navigazione*, Torino, 1988, p. 205 ss; M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, II, Napoli, 1994, p. 148 ss

100

T.A.R. Puglia – Lecce, 11 novembre 1986 n. 54, in T.A.R. 1987, p. 299 ss. in senso conforme si veda anche Cass., sez. Un., 16 dicembre 1986 n. 7533 in *Dir. Maritt.* 1987, p. 901 ss.; Trib. Trieste 13 febbraio 1953, in *Rass. Giur.* 1953, p. 177; App. Firenze 10 marzo 1955, in *Riv. Dir. Nav.* 1966, II, p. 72 ss.

101

Sulla natura giuridica privata della corporazione dei piloti, G. Righetti, *Revisione critica della dottrina in materia di pilotaggio*, cit.; V. TAMBURINO, *Persone giuridiche, Associazioni non riconosciute, Comitati*, in *Giur. Sist. Dir. civ.* diretta da Bigiavi, Torino 1997, p. 113 ss; S. ZUNARELLI, *La successione delle società alle organizzazioni portuali ai sensi dell'art. 20 della legge 28 gennaio 1994 n. 84*, in (*Atti del Convegno*) *La riforma dei porti: realtà e prospettive*, S. Margherita di Pula (Cagliari) 3- 7 settembre 1997, Cagliari, 1998, p. 52 ss; G. COTTIGNOLA, *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano, cit., 27 ss.

imprenditoriali agli operatori privati.

Il servizio di pilotaggio è strettamente connesso ad esigenze di carattere pubblico, al fine di garantire la sicurezza della navigazione per quanto attiene alle navi in approdo o in transito presso lo scalo.

A tal riguardo, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 87 cod. nav. *“nei luoghi dove ne è riconosciuta l'opportunità, il pilotaggio può essere reso obbligatorio con decreto del Presidente della Repubblica”* Del pari, ove il pilotaggio fosse facoltativo, l'Autorità marittima ha facoltà, qualora sussistano particolari esigenze, di renderlo temporaneamente obbligatorio.

All'interno della Legge 84/1994, l'art. 14, comma *1bis*, prevede che l'obbligatorietà di tale servizio deve essere disposta con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione. A tal proposito giova rammentare la sentenza n. 80 del 14 gennaio 2004, in cui il Consiglio di Stato affermato che *“il comma 1 bis dell'art. 14 l. 28 gennaio 1994, n. 84 non ha istituzionalizzato l'obbligatorietà del servizio di pilotaggio, ma ha individuato l'ambito delle competenze del Ministero e di quelle delle Autorità marittime, mantenendo fermo il principio per cui il servizio di pilotaggio è facoltativo, salva la possibilità che esso sia reso obbligatorio per garantire nei porti ove è istituito la sicurezza della navigazione e dell'approdo”* ¹⁰² .

Tenuto conto di quanto sopra esposto, è possibile affermare che il regime di facoltatività del servizio di pilotaggio si deduce dall'esame del combinato disposto degli articoli 87, comma 1, c. nav. e 14 della Legge 84/1994, secondo cui tale servizio può divenire obbligatorio per esigenze di

102

Cons. Stato, 14 gennaio 2004 n. 80, in *Dir. mar.* 2004, 1001; in senso conforme si veda T.A.R. Sicilia, sede di Catania, 3 giugno 2008, n. 1023, in *Foro amm.*, 2008, 1879 e T.A.R. Liguria, sede di Genova, in *Foro amm.*, 2002, 2399. In dottrina si rinvia a M. Grimaldi, *Sicurezza della navigazione ed aspetti economici nel servizio di pilotaggio*, in *Dir. mar.*, 2004, 1002 e G. Vezzoso, *Obbligo temporaneo di pilotaggio imposto dall'Autorità marittima*, in *Dir. mar.*, 2011, 1348

sicurezza della navigazione e dell'approdo, a condizione che queste siano adeguatamente indicate nella motivazione del provvedimento¹⁰³.

Con riguardo alla necessità del servizio obbligatorio di pilotaggio, pare opportuno segnalare la decisione n. 964 resa in data 22 febbraio 2007, del Consiglio di Stato che si è pronunciato relativamente ad un decreto attraverso il quale il Direttore dell'Unità di Gestione delle Infrastrutture per la Navigazione e il Demanio Marittimo presso il Porto di Genova aveva disposto l'obbligatorietà del servizio di pilotaggio. In detta sede, il Supremo giudice amministrativo ha stabilito che *“la necessità dei servizi obbligatori di pilotaggio (...) è suffragata dall'intenso volume del traffico del porto, dal costante aumento delle dimensioni e del pescaggio delle navi necessitante di maggiore attenzione ed esperienza nelle manovre, dalla verifica di picchi di traffico in determinate fasce orario e dalla ricorrenza di una localizzazione geografica e di una conformazione orografica tali da favorire repentini e anche violenti cambiamenti meteorologici soprattutto nella stagione invernale e dal costante aumento delle merci pericolose movimentate o in transito”*¹⁰⁴.

3.5.2. IL SERVIZIO DI ORMEGGIO

Il servizio di ormeggio è disciplinato agli art. 208 e ss. del Regolamento per la navigazione marittima che, pur non fornendo una specifica definizione, contiene una serie di norme che regolano l'esercizio dell'istituto in esame.

¹⁰³

T.A.R. Sicilia, sede di Catania, 3 giugno 2008, n. 1023, cit.

¹⁰⁴

In *Dir. Mar.*, I, 2008, con nota di M. GRIMALDI, *Brevi osservazioni sulla necessità di motivazione dei provvedimenti che impongono i servizi tecnico nautici*, p. 165 e ss..

Tuttavia, è possibile ricavare la nozione di ormeggio richiamando quanto affermato dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato, con deliberazione del 1992, secondo cui tale servizio consiste “*nel fissare ai punti di approdo la nave in arrivo nel porto mediante l’uso di specifiche cime e gomene*”¹⁰⁵ .

Più recentemente il Consiglio di Stato ha affermato che tale servizio si sostanzia “*nella posa, nel trasferimento o nel rilascio dei cavi che legano la nave alla terra ferma o alle boe in maniera da rendere sicura l’operatività e la permanenza in porto della nave e da non arrecare danni alle altre navi ed alle opere portuali*”¹⁰⁶ .

Il servizio di ormeggio si articola in due fasi: una preparatoria, l’altra esecutiva.

Nel servizio di ormeggio è possibile individuare due fasi fondamentali: una prima c.d. preparatoria e l’altra esecutiva. Nella prima, tenuto conto delle esigenze del traffico portuale programmato dall’Autorità marittima, vengono esaminate le caratteristiche della nave e della banchina nonché le condizioni meteorologiche. Nella successiva fase esecutiva, viene in rilievo l’interdipendenza del servizio di ormeggio con gli altri servizi tecnico nautici, in modo tale da assicurare una connessione tra gli stessi al fine di tutelare la sicurezza all’interno del porto¹⁰⁷ .

105

AGCM, *Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali*, provv. 8 ottobre 1992, n. 720, in *Dir. Mar.*, 1993, pag. 1138.

106

Cons. Stato, 20 agosto 1996, in *Dir. mar.*, 1998, 1123.

107

T. Vespasiani, *Le attività economiche nei porti*, Roma, 2005, 132. Sul servizio di ormeggio si veda altresì: P. Rossi, *Gli ormeggiatori sotto il profilo giuridico*, in *P.T.M.*, n. 3/1983, 17 ss; U. La Torre, *Ormeggio di nave*, in *Studi di onore di Gustavo Romanelli*, cit., 723 ss.; A. Lefebvre D’Ovidio-G. Pescatore-L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 152 ss.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 211 Reg. nav. mar., gli ormeggiatori <<devono prestare la loro opera, per le navi in arrivo, soltanto quando la nave sia stata condotta al punto di ormeggio; per le navi in partenza la prestazione degli ormeggiatori cessa al momento in cui la nave ha salpato le ancore e ha messo in moto>>.

Tuttavia, bisogna precisare che tale servizio non è circoscritto ai soli momenti in cui la nave arriva e parte dal porto, in quanto gli ormeggiatori hanno altresì il compito di vigilare nel corso della sosta in porto della nave ed infatti, “sono tenuti a cooperare con l'equipaggio durante la fase di disormeggio della nave in partenza, a provvedere alla liberazione della nave e ad attendere che il mezzo si sia allontanato dall'area portuale in condizioni di sicurezza”¹⁰⁸.

L'art. 209 del regolamento della navigazione marittima attribuisce al comandante del porto il potere di disciplinare il servizio degli ormeggiatori, “in modo da assicurare la regolarità del servizio stesso secondo le esigenze del porto”. Inoltre, ove ne sia ravvisata la necessità, l'Autorità marittima può costituire gli ormeggiatori in gruppo, che si configurano come persone giuridiche private aventi una struttura cooperativistica e mutualistica¹⁰⁹.

Pare necessario rilevare che dall'esame dell'articolo da ultimo indicato, si deduce che il provvedimento costitutivo dei ormeggiatori in gruppo è subordinato ad una valutazione di necessità da parte dell'Autorità Marittima, senza precisare che per ogni porto debba essere costituito necessariamente un solo gruppo di ormeggiatori.

Sebbene tale norma non imponga la regolamentazione del servizio di ormeggio secondo un regime monopolistico, merita rilevare che nelle prassi

¹⁰⁸

A. ROMAGNOLI, *Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo*, in S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, cit. 296.

¹⁰⁹

Cfr P. PORTACCI, *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, Bologna, 2004, 92 ss.

utilizzate dalle Autorità marittime, attualmente, in tutti i principali porti italiani è stato costituito un unico gruppo di ormeggiatori, che gestisce in via esclusiva il servizio di ormeggio.

Accade inoltre che alle navi venga richiesto oltre al costo effettivo delle prestazioni, anche un supplemento per assicurare il mantenimento del servizio universale di ormeggio. Bisogna precisare che secondo la Corte di

¹¹⁰
Giustizia , anche se tale sistema costituisce un ostacolo alla libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo, “*fondando il proprio ragionamento sull’interesse pubblico all’espletamento del servizio di ormeggio ai fini di garantire la sicurezza della navigazione, (...) ha ritenuto compatibili con i principi comunitari in materia di concorrenza la concessione da parte del nostro paese di diritti esclusivi a gruppi locali di*

¹¹¹
ormeggiatori” .

Il servizio di ormeggio è reso da soggetti iscritti, previa verifica del possesso dei requisiti giuridici, fisici e morali, nei registri del personale addetto ai servizi dei porti, tenuti presso gli uffici dell'Autorità Marittima, alla quale spetta altresì il compito di determinare il numero e le caratteristiche delle imbarcazioni degli ormeggiatori.

Anche per quanto riguarda il servizio di ormeggio, l’art. 14, comma 1 bis della Legge 84/1994, dispone che <<*l'autorità marittima può renderne obbligatorio l'impiego tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate*>>.

Per quanto riguarda il riconoscimento del diritto di autoproduzione relativamente allo svolgimento del servizio in esame, giova rammentare che sul punto è intervenuta la Corte di Cassazione, che con sentenza n. 6488 del 7

¹¹⁰

Corte Giust., 18 giugno 1998, C. 266/96, in Dir. trasp. 1999, 849 ss.

¹¹¹

M. CASANOVA–M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., 150

maggio 2002, ha affermato che <<non sussiste, in base all'art. 9 comma 2 l. 10 ottobre 1990 n. 287, il diritto di autoproduzione del servizio di ormeggio in quanto trattasi di servizio rilevante per la sicurezza della navigazione>>¹¹².

Tra le pronunce giurisprudenziali rese in maniera non conforma alla suindicata sentenza, di rilevante interesse appare quella resa dalla Corte d'Appello di Genova, del 13 gennaio 1999¹¹³, la quale ha riconosciuto il diritto di autoproduzione del servizio di ormeggio, sostenendo che <<manca nel nostro ordinamento una norma primaria che autorizzi l'obbligatorietà del servizio di ormeggio, nè il ministro dei trasporti e della navigazione, nè l'autorità marittima, nè l'autorità portuale possono introdurre con un atto amministrativo generale alcuna riserva o esclusiva di fatto o di diritto in materia di ormeggio>>.

3.5.3. IL SERVIZIO DI RIMORCHIO

In assenza di un'espressa definizione normativa in assenza di una espressa definizione normativa e rifacendosi ad autorevole interpretazione dottrinale, il servizio pubblico di rimorchio consiste, “nella trazione o nella spinta di una nave, di un galleggiante o di altro mobile nei luoghi di approdo o di transito delle navi addette alla navigazione marittima. Esso concerne ogni operazione atta ad imprimere o rallentare o arrestare il movimento degli

¹¹²

Cass., sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488 in *Dir. Maritt.* 2003, p. 813 ss. in maniera conforme si veda anche Cons. Stato, 30 agosto 1996, in *Dir. mar.*, 1998, 1127. Per la dottrina si rinvia a MONTEBELLO, *cit.*; CARBONE, *La c. d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia*, in *Dir. Maritt.* 2000, p. 400 ss; MUNARI, *Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi*, in *Dir. Comm. Intern.*, 1999, p. 333 ss.

¹¹³

App. Genova, 8 marzo 1999, in *Dir. trasp.*, 2000, 163 ss. con nota di C. De Marzi, Non obbligatorietà del servizio di ormeggio e diritto all'autoproduzione, e in *Trasp.*, 1999, con nota di R. LONGOBARDI, *Servizi tecnico-nautici ed autoproduzione*, 253 ss.

114
elementi rimorchiati” .

Secondo la giurisprudenza amministrativa, il servizio di rimorchio <<risulta giuridicamente e concettualmente circoscritto alle operazioni mediante le quali un apposito mezzo nautico (rimorchiatore), con l'impiego della propria forza di propulsione, coopera allo spostamento, nell'ambito del porto, di una nave o di altro mezzo galleggiante mediante trazione o

115
spinta>> .

Nonostante l'assenza di specifiche indicazioni normative, giova rammentare che tale servizio risulta scindibile in due diverse tipologie rappresentate dal rimorchio trasporto e dal rimorchio manovra: mentre il primo si distingue per la presenza di una parte che si assume l'impegno di trasportare la nave per via marittima e consegnare gli elementi rimorchiati, il secondo si realizza quando uno o più rimorchiatori cooperino con la nave al fine di agevolarne lo spostamento in degli spazi ristretti, quali quelli portuali, senza però avere l'onere della consegna.

Sul punto, merita richiamare la recente sentenza del T.A.R. Veneto, in cui il giudice dopo aver affermato che <<l'istituto del rimorchio trova la propria disciplina fondamentale nell'art. 101 ss. c. nav., nonché negli art. 138 e 139 reg. nav. mar., nonché nell'art. 14 l. 28 gennaio 1994 n. 84 come

114
A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 162. Per un maggior approfondimento sul servizio di rimorchio si vade anche G. RICCARDELLI, *Il contratto di rimorchio*, Roma, 1957, 1 ss.; G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, cit., 892 ss.; G. BERLINGIERI, *In tema di obbligatorietà del servizio di rimorchio e di "tiro regolato"*, in *Dir. mar.* 1990, 1137 ss.; V. DONATIVI, *Autoproduzione e concorrenza nel sistema portuale - Il servizio di rimorchio*, Milano, 1993, 65 ss.; C. MEDINA, *Rimorchio (Contratto di)*, in *Digesto commentato*, XII, Torino, 1996, 516 ss.; S. Crisafulli Buscemi, *I contratti di utilizzazione della nave, I, Il contratto di rimorchio*, Roma, 1973, 39 ss.; L. Tullio, *Rimorchio (contratto di)*, in *Enc.giur.*, XXVII, Roma, 1991.

115
T.A.R. Sicilia, sede di Catania, 13 marzo 2001, n. 588, in *Dir. trasp.*, 2002, 665. Per la giurisprudenza sul servizio in esame cfr. App. Genova, 14 marzo 1964, in *Dir. mar.*, 1965, 439; Cass., 25 ottobre 1966, n. 2603, in *Giust. civ.*, 1967, 260; T.A.R. Lazio, 24 gennaio 1990, in *Dir. mar.*, 1990, 1134; T.A.R. Sardegna, 10 giugno 2002, n. 68, in *Dir. trasp.*, 2004, 186; T.A.R. Marche, 26 giugno 2002, in *Dir. trasp.*, 2004, 274.

novellato dalla l. 30 giugno 2000 n. 186, dove si stabilisce che il servizio di rimorchio è un servizio di interesse generale atto a garantire la sicurezza della navigazione e dell'approdo>> ha altresì precisato che <<l'insieme di tali disposizioni, peraltro, non reca la viceversa necessaria distinzione tra le due tradizionali categorie viceversa ben note nella prassi, ossia il rimorchio-trasporto e il rimorchio-manovra: il rimorchio-manovra sussiste allorquando uno o più rimorchiatori cooperano con una nave al fine di agevolarne lo spostamento in specchi acquei ristretti, come quelli dei porti e di altre zone di approdo o di transito, e la prestazione del rimorchiatore è limitata all'obbligo di fornire ad una nave già dotata di autonoma propulsione e di mezzi di governo, l'applicazione di una forza esterna ulteriore, tale da consentire la spinta laterale e la contro-trazione>> .

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 101 del cod. nav., il servizio di rimorchio nei porti e negli altri luoghi di approdo o di transito delle navi addette alla navigazione marittima richiede, per poter essere esercitato, il rilascio di apposita concessione da parte dell'Autorità marittima. L'atto di concessione deve indicare “*il numero e le caratteristiche dei mezzi tecnici da adibire al servizio, i limiti entro i quali ciascun rimorchiatore può esercitare il servizio e il massimo tonnellaggio delle navi da rimorchiare, nonché le altre condizioni del servizio*”.

Per quanto riguarda il regime gestionale del servizio di rimorchio, l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ha precisato che «*sembirebbe più appropriato, in conformità ai principi democratici, sostituire la concessione con l'autorizzazione, la quale consentirebbe una più vasta partecipazione degli interessati e un più penetrante controllo giudiziario, salvo sempre il potere di controllo da parte della Pubblica*

116

T.A.R. Veneto, 23 ottobre 2009, n. 2639, in Foro amm., 2009, 10, 2754.

*amministrazione, compatibile con il regime autorizzatorio sull'esercizio dell'attività autorizzata impartendo le disposizioni necessarie per il suo regolare svolgimento e, se del caso, revocando l'autorizzazione data>>*¹¹⁷ .

Nei casi di soccorso e di naufragio, il servizio di rimorchio assume natura obbligatoria, come si evince dalla lettura dell'art. 107 c. nav., in base al quale *«i rimorchiatori devono essere messi a disposizione delle Autorità portuali che lo richiedano per qualsiasi servizio necessario all'ordine e alla sicurezza del porto»*.

Alla luce di quanto disposto dall'art. 14, comma 1bis, L. 84/1994, l'Autorità Marittima, considerando localizzazione e le strutture impiegate, può rendere obbligatorio il servizio di rimorchio.

La giurisprudenza amministrativa si è espressa in merito ai poteri di intervento in capo all'Autorità marittima, nel caso in cui tale servizio non sia stato reso obbligatorio, evidenziando che *“la facoltatività del servizio di rimorchio, così come regolamentato dall'art. 102 c. nav., non pregiudica il potere dell'autorità marittima locale di impartire le disposizioni concernenti la manovra e l'ormeggio delle navi che si rendono necessarie per l'ordinato e sicuro svolgimento della attività marittima, come previsto dall'art. 59 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione”*¹¹⁸ .

¹¹⁷

Segnalazione AS001 – Servizi portuali, 27 marzo 1991, in Boll. n. 2/1991.

¹¹⁸

T.A.R. del Lazio con sentenza 7 ottobre 1994, n. 1844, in Riv. giur. circ. trasp., 1995, 612.

3.5.4 IL SERVIZIO DI BATTELLAGGIO

119

Le disposizioni normative relative al servizio di battellaggio sono contenute all'interno del codice della navigazione e del regolamento per la navigazione marittima, disciplinanti lo statuto dei barcaioli.

In particolare, l'art. 215 comma 1 reg. nav. mar., dispone che *“i barcaioli sono addetti alla condotta dei mezzi nautici adibiti ai servizi attinenti al traffico nell'ambito del porto”* con la possibilità assegnata in capo all'Autorità marittima, alla quale spettano funzioni di controllo, di costituire un gruppo di barcaioli ove se ne ravvisi la necessità ex art. 215 comma 2 reg. nav. mar.

L'Autorità marittima, inoltre, tenuto conto delle esigenze di traffico, può limitare il numero dei barcaioli.

Il servizio di battellaggio è stato definito dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato del 1992¹¹⁶, quale attività consistente nel *“traghetare fino alla banchina, mediante piccole imbarcazioni, l'equipaggio imbarcato sulle navi ancorate in rada e nello svolgere l'attività di rifornimento delle stesse nel caso in cui il porto non disponga di banchine immediatamente accessibili alle navi”*.

I battellieri, altrimenti denominati “barcaioli”, debbono essere iscritti

119

Sul servizio di battellaggio si veda MONTEBELLO, *Il composito quadro dei servizi portuali e le regole della concorrenza*, in *Dir. Maritt.*, 2002, p. 554 ss; CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia*, in *Dir. Maritt.*, 2000, p. 400 ss; F. MUNARI, *Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi*, in *Dir. Comm. intern.* 1999, p. 333 ss.; U. La Torre, *Barcaioli e battellaggio*, in *Aa. Vv.*, Studi in memoria di M.L. Corbino, Milano, 1999, 307 ss.; M. Grigoli, *Sul diritto di produrre il servizio di battellaggio*, in *Giust. civ.*, 2000, I, 1007 ss. In giurisprudenza si veda: T.A.R. Sicilia, sez. Catania, 22 luglio 1995 n. 1871, in T.A.R. 1995, I, p. 4398; T.A.R. Sicilia, sez. I, Catania, 9 dicembre 1986 n. 1054, in T.A.R. 1987, p. 1135.

116

AGCM, provvedimento n. 720 (I60), 8 ottobre 1992, in *Dir. mar.*, 1993, 1138 e in *Boll. n.* 19/1992.

presso un apposito registro tenuto dal comandante del porto, nel quale svolgono la propria attività.

Per quanto attiene al riconoscimento del diritto di autoproduzione, sebbene il servizio in esame intenda soddisfare esigenze pubblicistiche inerenti la tutela della sicurezza della navigazione, pare necessario rilevare che, la Suprema Corte di legittimità, con sentenza n. 746, del 24 gennaio

¹¹⁷
2000¹¹⁷, ha stabilito che *è possibile rivendicare il diritto di produrre il servizio di battellaggio, ma ciò non in base al diritto all'autoproduzione sancito dall'art. 9 l. n. 287 del 1990 (non ricorrendone il presupposto del monopolio legale), bensì in base al diritto della libertà di iniziativa economica consacrato dall'art. 41 cost. Pertanto, il rigetto della richiesta di autorizzazione all'esercizio dell'autoproduzione di tale servizio non determina la competenza funzionale della Corte d'appello in unico grado di cui all'art. 33, comma 2, l. n. 287 del 1990.*

3.6. LA PROCEDURA DI ADOZIONE DELLE TARIFFE DEI SERVIZI TECNICO NAUTICI

D'altro canto, proprio per quanto riguarda le tariffe occorre che sia prestata la massima attenzione a che esse non attuino situazioni di discriminazione in forza di posizioni acquisite: in tal senso, appare necessario fare ampio ricorso al canone della proporzionalità, al fine di *“accertare se si vada oltre il ragionevole costo di mercato e se tale sovracosto sia effettivamente corrispondente al valore economico del servizio*

117

In *Dir. Trasp.*, 2002, con nota di P. PORTACCI, *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*, p. 171.

120 *universale*¹²⁰. Relativamente alla formulazione delle tariffe si è espressa
121 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In particolare, l'Antitrust ha osservato come l'utilizzazione del metodo cosiddetto del *price cap*, definibile come “*limite massimo della variazione del prezzo vincolata per un periodo*

122 *pluriennale*”, anziché del metodo cosiddetto *rate of return*, il quale comporta la fissazione di prezzi basati sui ricavi e sui costi storici del monopolista, possa ridurre i costi più di quanto preventivato dall'autorità regolatrice, costituendo così “*un incentivo alla migliore efficienza e, dinamicamente, al contenimento delle tariffe*”.

Dall'esposizione di quanto sopra si ritiene, pertanto, che le complesse questioni attinenti ai “mercati regolati” all'interno dei servizi portuali richiedano particolare ponderatezza nel valutare i cambiamenti che, eventualmente, si renderanno necessari.

Merita precisare che la proposta di riforma ha apportato delle modifiche alla procedura di adozione delle tariffe dei servizi in questione.

In particolare, l'articolo 13, modifica l'articolo 14 della legge 84/1994, e ridefinisce la competenza, tra autorità marittima ed autorità portuale, in ordine ai servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, prevedendo l'istituzione di una nuova tariffa denominata di "prontezza operativa", disciplina l'istruttoria amministrativa per la definizione delle tariffe, che termina con la conseguente proposta di variazione tariffaria avanzata dall'autorità marittima di intesa con l'autorità portuale, laddove istituita, e sottoposta all'approvazione del Ministero delle infrastrutture e dei

120
Così F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010, p. 331.

121
Bollettino n. 1/2012, Autorità garante della concorrenza e del mercato, reperibile presso il sito http://www.agcm.it/trasp-statistiche/doc_download/3081-1-12.html.

122
Così in V. ITALIA (a cura di), *I servizi pubblici locali. Modalità di affidamento, gestione e tariffe*, Milano, 2010, p. 156.

trasporti; in difetto di intesa ovvero in caso di mancata approvazione ministeriale, il provvedimento tariffario definitivo viene emanato dall'autorità marittima su disposizioni impartite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

3.7. LE PROSPETTIVE DI LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI TECNICO NAUTICI QUALI <<SERVIZI DI INTERESSE ECONOMICO GENERALE>>.

Per quanto riguarda i servizi portuali tecnico-nautici, giova rammentare che all'interno dei principali scali portuali nazionali, sono svolti da un unico fornitore per ogni servizio, che opera in regime di monopolio

123
assoluto .

Anche se tale situazione rileva un evidente contrasto con i principi previsti in materia di libera concorrenza, le ragioni si rinvergono all'interno dell'art. 14, comma *1bis*, della Legge n. 84/1994, così come modificato alla luce della Legge n. 186/2000, ai sensi del quale <<*i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo*>>.

La norma da ultimo evocata, nel rispetto di quanto previsto dagli orientamenti comunitari e dalla giurisprudenza e dottrina nazionali, riconduce pertanto i servizi tecnico-nautici alla categoria dei <<*servizi di interesse economico generale*>> di cui all'art. 106.2 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

123

A. Antonini, Servizi tecnico-nautici e concorrenza, cit., 125 ss.; T. Vespasiani, Le attività economiche nei porti, cit., 133.

Tuttavia, pare necessario precisare che, ai sensi dell'art. 106.2 TFUE, le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sono sottratte alle regole dettate dal Trattato comunitario in materia di concorrenza, qualora l'applicazione di tali norme impedisca l'adempimento della specifica missione affidata all'impresa medesima.

Allo stesso modo, l'art. 6 della Legge nazionale *antitrust* n. 287/1990 stabilisce che le disposizioni in materia di concorrenza non si applicano <<alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale>>.

I servizi di pilotaggio, ormeggio, rimorchio e battellaggio sono definiti dalla legge quali servizi pubblici di interesse economico generale¹²⁴, e pertanto appare giustificata la presenza per l'erogazione di ciascun servizio tecnico-nautico, di un unico fornitore, la cui specifica <<missione>> deve essere ravvisata nella tutela della sicurezza della navigazione¹²⁵, che verrebbe garantita dalla presenza di personale altamente qualificato, in possesso dell'adeguata conoscenza della specifica realtà portuale, ai fini dell'effettuazione delle manovre di movimentazione dei mezzi meccanici.

Sull'importanza dell'interesse pubblico in merito alla sicurezza della

124

Crisafulli Buscemi, I contratti di utilizzazione della nave, cit., 38; L. Tullio, Pilotaggio, cit., 863; G. Righetti, Revisione critica della dottrina in materia di pilotaggio, cit., 724 ss.; E. Volli, Pilotaggio (contratto di), cit., 4; M. Casanova, Inquadramento del tema: la normativa italiana sino agli anni '80 e le procedure amministrative per i servizi portuali; D.M. Traina, Porti, cit., 995; S.M. Carbone, La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario, cit., 399; A. Lefebvre D'Ovidio-G. Pescatore-L. Tullio, Manuale di diritto della navigazione, cit., 157 ss.

125

Sul servizio di rimorchio quale <<servizio di interesse generale atto a garantire la sicurezza della navigazione e dell'approdo>> cfr. T.A.R. Veneto, sede di Venezia, 23 ottobre 2009, n. 2639, in Foro amm., 2009, 10, 2754. Esclude, per contro, la natura del servizio pubblico del rimorchio il Cons. Stato, 16 ottobre 2008, n. 5028, in Foro amm., 2008, 10, 2782.

126

navigazione, merita evidenziare che con sentenza 31 marzo 2006, n. 471 T.A.R. Sardegna, sede di Cagliari, ha affermato che <<l'interesse pubblico e primario è senza dubbio quello di garantire (anche in via preventiva) la

127

sicurezza della navigazione e degli attracchi>> .

La materia dei servizi tecnico-nautici, nel corso degli anni, è stata oggetto di alcuni rilevanti interventi posti sia da parte della Commissione europea che dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al fine di tutelare la libera concorrenza sul mercato ed eliminare l'attuale modello

128

monopolistico che caratterizza tali servizi .

Pare necessario evidenziare sin d'ora che nel panorama europeo, due principali porti europei, Rotterdam ed Amburgo, sono stati i primi artefici della liberalizzazione del servizio tecnico-nautico del rimorchio.

I primi tentativi, a livello normativo, con l'ambizioso intento di attuare una liberalizzazione del settore, si ricavano dalle due proposte di Direttiva

126

In Dir. mar., 2008, 231.

127

In dottrina cfr. E. Turco Bulgherini, *Sicurezza della navigazione*, in Enc. dir. XLII, Milano, 1990, 461, la quale ha affermato che <<la sicurezza costituisce il presupposto per lo svolgimento di ogni tipo di trasporto in maniera coerente con le esigenze pubblicistiche, anche di valenza costituzionale, connesse alla tutela sia della persona che del pubblico servizio>>. Per una indagine critica in ordine ai profili della sicurezza in ambito portuale, anche in una prospettiva di comparazione con quella propria della realtà aeroportuali, si rinvia a E. Turco Bulgherini, *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima ed aerea*, in A. Xerri (a cura di), *Trasporti e globalizzazione: Materiali per una ricerca*, Cagliari, 2004, 99 e 105.

128

Sul punto cfr. T. Vespasiani, *Le attività economiche nei porti*, cit., 157. Cfr. E. Orrù, *La disciplina dei servizi portuali negli stati membri dell'Unione Europea*, pag. 7-8; M. CASANOVA-M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., 132 ss.; M. Casanova-M. Brignardello, *Riflessioni sui servizi tecnico-nautici alla luce della giurisprudenza*, cit., 321; Sul tema della liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici cfr., altresì, S. Zunarelli, *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici*, in S. Zunarelli (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime. Atti dell'Incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna* (29 e 30 giugno 2012), cit., 27 ss.

comunitaria elaborate dalla Commissione europea nel 2001¹²⁹ e nel 2004¹³⁰,
sebbene entrambe successivamente ritirate¹³¹.

All'interno di tali provvedimenti, la Commissione europea ha avuto l'occasione di rilevare che il legame alla sicurezza portuale <<è molto più stretto nel caso del pilotaggio e del rimorchio che dell'ormeggio>>. In particolare, per quanto concerne il servizio di pilotaggio, la Commissione europea ha affermato che <<la concessione di deroghe per il pilotaggio obbligatorio degli utenti frequenti, quando la sicurezza è garantita, dovrebbe essere possibile, poiché ciò ridurrebbe il costo del trasporto marittimo e lo renderebbe più attraente [...]>>¹³².

La Commissione, inoltre, nelle suddette proposte richiama quanto espresso dalla Corte di Giustizia¹³³ secondo cui <<le restrizioni alla prestazione del servizio non sono sempre indispensabili. Infatti, quando la libera prestazione dei servizi di ormeggio non pregiudica il modello del servizio universale (e questo può accadere, ad esempio, nei grandi porti che comprendono molti terminali), si deve garantire il libero accesso a

129

Cfr. COM (2001) 35 def./2 del 27 aprile 2001. In argomento si vedano M. Brignardello, la politica portuale alla luce della nuova proposta di Direttiva europea, in *Dir. mar.*, 2001, 1311 ss.; E. Van Hooydonk, Prospects after the rejection on the European port services directive, in *Dir. mar.*, 2004, 851 ss.

130

Cfr. COM (2004) 654 def. Del 13 ottobre 2004. Sui contenuti della proposta di Direttiva in parola si rinvia a F. Munari, The impact on tecnica services of the second proposal for a port services directive, in *Dir. mar.*, 2006, 48 ss.; E. Van Hooydonk, The Europea port services directive: the good or the last try?, in *Dir. mar.*, 2006, 65 ss.

131

Sulle due proposte si vedano M. CASANOVA–M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit. 135, sub nota n. 106.

132

Comunicazione su una politica europea dei porti, COM (2007) 616 def. Del 18 ottobre 2007.

133

Causa C-266/96, *Corsica Ferries*; Causa C-320/91, *Paul Corbeau*.

134
quest'attività>> .

Recentemente, la Commissione europea, con riferimento agli Stati membri che prevedono lo svolgimento obbligatorio dei servizi tecnico-nautici, ha di recente auspicato la possibilità di introdurre “*forme di esenzione, sia sotto forma di esenzione dal pilotaggio obbligatorio che sotto forma di emissione di <<Pilotage Exemption Certificates>> (PEC), e ciò al fine di*

135
ridurre i costi per gli operatori del settore” .

Sulla tematica relativa alla liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici, al fine di rendere il mercato più competitivo, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha affermato la necessità di una revisione normativa del settore, evidenziando che *<<desta [...] preoccupazione il generico riferimento alle ragioni di sicurezza della navigazione operato dagli organismi di regolazione per dedurne l'impossibilità di applicare qualsiasi*

136
meccanismo concorrenziale all’offerta dei servizi tecnico-nautici>> .

Anche precedentemente, e con riferimento al servizio di pilotaggio, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato aveva già evidenziato che se, da un lato, le caratteristiche di tale servizio *<<potrebbero rendere talora preferibile l’esercizio in esclusiva del servizio>>*, le *<<fonti normative di rango primario non escludono l’esercizio in concorrenza dei servizi tecnico-*

134

L’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha definito il *<<servizio universale>>* come *<<prestazione continuata e non discriminatoria, a tariffe accessibili>>* (cfr. *Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali* del 16 ottobre 1997, Provvedimento n. 5415).

135

A. Romagnoli, *Porti e servizi portuali: regime giuridico ed assetto normativo*, in S. Zunarelli, A. Romagnoli, A. Claroni, *Diritto pubblico dei trasporti*, Cfr. COM (2009) 10 def., del 21 gennaio 2009.

136

Segnalazione AS905, di data 14 dicembre 2011, avente ad oggetto i *<<Servizi tecnico-nautici e determinazione delle relative tariffe nei porti italiani>>*.

nautici, quanto meno per il rimorchio, l'ormeggio e il battellaggio>> .

Merita particolare attenzione la recente pronuncia dell'Antitrust, secondo cui è necessario procedere ad una modifica dell'art. 14 della Legge n. 84/1994, affinché le motivazioni fondate, in via generale, sulla sicurezza portuale non costituiscano un <<pretesto>> per mantenere situazioni di monopolio in <<favore di soggetti che prestano tali servizi in ambiti di riserva legale>> e delimitare <<gli ambiti della riserva legale agli specifici casi nei quali essa risulta assolutamente indispensabile e lasciando che in tutti gli altri operi la concorrenza>>, rilevando che l'affidamento <<delle attività riservate dovrebbe avvenire con procedura pubblica, volta a massimizzare l'efficienza

ed a minimizzare le tariffe, dati i requisiti di sicurezza necessari>> .

Recentemente, l'Autorità Antrust si è pronunciata in merito alla possibilità di procedere ad una reale apertura del mercato e dei servizi tecnico-nautici, con specifico riferimento ai servizi di pilotaggio e di rimorchio.

Per quanto riguarda il servizio di rimorchio, con parere di data 8

novembre 2012¹³⁷, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si è pronunciata relativamente al provvedimento di diniego in virtù del quale la Capitaneria di Porto di Milazzo aveva deciso di rigettare la richiesta avanzata dalla società Rimorchiatori Siciliani S.r.l. e volta ad ottenere la concessione allo svolgimento del servizio di rimorchio nel porto siciliano. Tale rigetto trovava la propria giustificazione nel fatto che nella predetta realtà portuale il servizio di rimorchio risultasse già erogato, in regime di concessione, da un

137

Provvedimento n. 5415 del 16 ottobre 1997, cit.

138

AS988 – *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013*, del 2 ottobre 2012, in *Boll.* n. 38/2012 di data 8 ottobre 2012.

139

AS990 – *Servizio di rimorchio ed assistenza navale nel porto e nella rada di Milazzo*, in *Boll.* n. 43/2012 del 12 novembre 2012.

altro operatore.

L'Antitrust ha rilevato che il predetto provvedimento *<<è in contrasto con i principi di libertà di concorrenza cui deve essere ispirata l'interpretazione della normativa vigente che, infatti, non esclude la possibilità di adottare modalità concorrenziali di gestione dei servizi tecnico-nautici in ambito portuale>>*, non potendosi quindi sostenere che *<<gli affidamenti delle concessioni debbano essere effettuati in esclusiva>>*.

Merita precisare che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha inviato all'Antitrust una nota nella quale è stata precisata la legittimità del proprio operato sul presupposto che il rimorchio è *<<un servizio di interesse generale in quanto finalizzato a garantire la sicurezza della navigazione>>*, e che pertanto tale servizio può essere sottratto alle regole della concorrenza qualora l'applicazione di tali norme possa pregiudicare la tutela della sicurezza della navigazione.

In merito al servizio di pilotaggio, pare opportuno segnalare i pareri resi dall'Antitrust in data 12 dicembre 2012 e 23 luglio 2013, merito al provvedimento di diniego opposto dall'Autorità marittima di Messina nei confronti della società *Caronte&Tourist S.p.a.*, la quale aveva chiesto di essere autorizzata all'esercizio del diritto di autoprodurre il servizio suindicato nel porto siciliano.

L'Antitrust ha affermato che il diritto di auto produrre il servizio di pilotaggio può essere escluso soltanto in presenza di un'adeguata motivazione in merito alla necessità di soddisfare esigenze pubblicistiche di tutela della sicurezza portuale, tali da rendere necessario il ricorso alla Corporazione dei piloti attiva presso lo scalo.

Si è, in particolare, evidenziato che il provvedimento in questione *<<è in contrasto con i principi a tutela della concorrenza cui deve essere ispirata l'interpretazione della normativa vigente che, infatti, non esclude la possibilità di adottare modalità concorrenziali di gestione dei servizi tecnico-nautici in ambito portuale. Tale provvedimento [...] ignora totalmente la*

necessità di effettuare, in concreto, un bilanciamento tra l'esigenza di assicurare standard di sicurezza adeguati nella regolamentazione delle attività tecnico-nautiche in ambito portuale e la necessità di preservare il maggior grado di concorrenza possibile nella disciplina di rilevanti attività economico-imprenditoriali>>. L'Antitrust ha poi aggiunto che <<gli eventuali motivi di sicurezza pubblica che ostano, nel concreto, al riconoscimento del diritto all'autoproduzione del servizio di pilotaggio dovrebbero formare oggetto di un'apposita motivazione, idonea a giustificare il conseguente sacrificio temporaneo dei principi a tutela della concorrenza>> .

Si rileva inoltre che a seguito dell'emanazione della Legge 24 marzo 2012, n. 27, è stata istituita l'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti ¹⁴¹, che ha il compito di condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture portuali, e di definire <<se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori>>.

¹⁴⁰

AS998 – Regolamentazione del servizio tecnico-nautico di pilotaggio nello stretto e nel porto di Messina, in Boll. n. 48/2012 del 17 dicembre 2012 e AS1081 - Diniego del diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio nel porto di Messina, del 23 luglio 2013.

¹⁴¹

In G.U. n. 71 del 24 marzo 2012, S.O. n. 53, di conversione del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. decreto <<cresci Italia>>). Per una disamina del contesto normativo che ha condotto all'istituzione della predetta Authority, nonché per uno studio circa le caratteristiche che connotano, in via generale, le Autorità amministrative indipendenti, sia consentito rinviare a A. Romagnoli, Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale, in S. Zunarelli (a cura di), Problematiche attuali in materia di porti e dei altre aree demaniali marittime, Atti dell'Incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012, cit., 1.

CAPITOLO IV

LA POLITICA INFRASTRUTTURALE IN EUROPA

4.1 IL FENOMENO DELLA MULTIMODALITÀ NEL SETTORE DEI TRASPORTI

A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, il trasporto multimodale¹⁴² veniva effettuato a mezzo delle tecniche cosiddette “*door to door*”, al fine di operare in maniera efficiente il “*trasferimento della merce* (...) *dai magazzini di partenza a quelli di destinazione*”¹⁴³, mediante differenti modalità operative (per via stradale, ferroviaria, marittima), in un’ottica concettuale e contrattuale unitaria, con evidenti effetti migliorativi in termini di risparmio temporale e dei costi generali.

Merita precisare sin d’ora che nell’ordinamento interno non esiste una

142

SILINGARDI G.– LANA A.G., *Il trasporto multimodale*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, quaderno n. 22, 1994, pag. 11 ss.; ZUNARELLI S., *La disciplina della responsabilità del vettore nel trasporto multimodale*, in *Trasporto multimodale e sviluppo dell'economia nell'area del Mediterraneo*, Atti dell'incontro di studio di “Villaggio Marispica”, Ispica-Ragusa, 30 agosto-3 settembre 1993, Messina, 1994, pp. 151 – 174, p. 206 e p. 248; CASANOVA M.–BRIGNARDELLO M., voce *Trasporto multimodale*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm., Agg.*, Torino, 2003, pag. 919 ss.; LA MATTINA A., *La responsabilità del vettore multimodale: profili ricostruttivi e de jure condendo*, in *Dir. Mar.*, 2005, pag. 1 ss.; PIPPIA D., *Il trasporto multimodale*, in CENDON P. (a cura di), *Il diritto privato nella giurisprudenza. I nuovi contratti. Trasporto*, vol. XVII, Torino, 2004, pag. 713 ss.; SILINGARDI G., *Il regime di responsabilità dell'operatore di trasporto multimodale*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1997, pag. 746 ss.; M. RIGUZZI, voce “*Trasporto multimodale*”, in M. DEIANA, *Diritto della navigazione*, Milano, 2010, p. 541

143

A. ANTONINI, *Il regime normativo e la responsabilità del vettore nel trasporto multimodale*, in A. ANTONINI (a cura di), *La responsabilità degli operatori del trasporto. Case history and case-law. Atti del Convegno. Genova, 12 maggio 2008*, Milano, 2008, p. 125.

specifica disciplina relativa al vettore multimodale, per cui si ritiene necessario richiamare la Convenzione delle Nazioni Unite sul trasporto multimodale di merce (*United nations convention on international multimodal transport of goods*), firmata a Ginevra il 24 maggio 1980, tuttavia non ancora entrata in vigore, che rappresenta il più significativo tentativo per pervenire ad una disciplina uniforme.

In particolare, l'art. 1, stabilisce che per <<*trasporto multimodale internazionale s'intende il trasferimento di beni attraverso almeno due differenti modalità di trasporto, sulla base di un contratto di trasporto multimodale, dal punto di un Paese nel quale i beni sono caricati dall'operatore di trasporto multimodale ad un punto scelto per la consegna situato in un Paese diverso*>>.

Anche all'interno dell'ultima versione del 1992 delle Regole elaborate dalla Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (UNCTAD) e dalla Camera di commercio internazionale (ICC), cosiddette "Rules for multimodal transport documents", di natura pattizia e quindi prive di efficacia normativa ma vincolanti se richiamate dalle parti contraenti, gli elementi identificativi della modalità di trasporto in oggetto sono individuati nella sua scomposizione in almeno due differenti forme operative e nell'unicità del contratto attraverso il quale tale processo produttivo viene convenuto.

L'affermarsi del trasporto multimodale assume particolare rilievo relativamente allo sviluppo ed all'utilizzo del porto quale snodo logistico, soprattutto per quanto riguarda l'infrastruttura portuale, basti pensare al c.d. *distripark*, da Distribution Park, che costituisce "un'area contigua a un porto e a strutture di trasporto multimodali (...) dove stoccare le merci in arrivo, per la loro successiva distribuzione"¹⁴⁴. Si tratta dunque di piattaforme

144

A. CIARAMELLA, *Property management per le imprese. Localizzazione, trasformazione e gestione del patrimonio immobiliare aziendale: esigenze, criticità, soluzione*, Milano, 2010, p. 331 e ss.

logistiche particolarmente attrezzate, poste nelle aree retroportuali, di impianti in cui avvengono significativi processi di trasformazione e manipolazione delle merci, che interessano il bene porto ed al tempo stesso il complessivo insieme trasportistico e la capacità competitiva dell'area geografica alla quale lo scalo si riferisce.

L'obiettivo della politica dei trasporti dell'UE è quello di favorire e di sviluppare la c.d. "mobilità sostenibile", che consiste nella capacità di combinare i vari modi di trasporto in maniera flessibile.

L'intermodalità dei trasporti, attuata attraverso programmi quali Marco Polo, prevede l'integrazione delle reti nazionali.

Allo stesso modo, anche le reti trans europee hanno anche come obiettivo quello di rafforzare l'intermodalità dei trasporti, al fine di stimolare gli investimenti e favorire la nascita di una rete integrata di trasporti.

In tale contesto, l'esigenza di implementare gli snodi logistici, rispondendo positivamente alle sfide poste dalla competizione globale, di eliminare gli ostacoli per favorire una piena fluidità delle direttrici di trasporto e di incrementare la coesione sociale, ha costituito la base della progettualità relativa alle reti trans-europee (in acronimo TEN-T), in materia di energia, di telecomunicazioni e di trasporto, ambiti in cui è possibile parlare un vero e

proprio "diritto delle reti"¹⁴⁵ .

4.2. LA MULTIMODALITÀ NELL'ORDINAMENTO INTERNO E COMUNITARIO.

Lo sviluppo delle liberalizzazioni e la crescita della concorrenza nel

145

Si veda, per più ampia e specifica trattazione, F. DI PORTO, *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, in E. PICOZZA-E. GABRIELLI, *Trattato di diritto pubblico dell'economia*, vol. VI, Padova, 2008.

mercato, cui si riconnette un generale atteggiamento di favore nei confronti della stessa iniziativa economica privata, sono stati disegnati gli assetti strategici del sistema dei trasporti in ambito comunitario.

La fase nella quale l'Unione Europea ha assunto il compito di strutturare le reti trans-europee, è stata preceduta da altra che, nell'ambito del processo di integrazione comunitaria, di costruire i cosiddetti “Corridoi paneuropei”, al fine di creare elementi di congiunzione tra le differenti realtà statuali e regionali.

All'origine di tali progetti vi è stata la prima Conferenza paneuropea dei Ministri dei Trasporti di Praga, tenutasi nel 1991, seguita da quella di Creta del 1994 e da quella di Helsinki del 1997. All'interno degli eventi sopra indicati, sono stati individuati dieci “Corridoi”.

Per quanto attiene agli ambiti geografici di riferimento, sussistono differenze sostanziali tra le reti transeuropee di trasporto ed i corridoi, segnatamente: nel primo caso, l'attuazione delle linee di collegamento si situa tra Stati membri; nel secondo, al contrario, essa opera tra Stati membri e Stati non membri.

Per un più agevole approccio alle caratteristiche di base delle reti transeuropee, si ritiene opportuno operare una preliminare disamina relativamente a quanto in merito enunciato nel già citato Titolo XVI del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, così come formalizzato a seguito dell'entrata in vigore, nel 2009, del Trattato di Lisbona, ed i cui contenuti riproducono quanto disposto a seguito del Trattato di Maastricht del 1992.

In particolare, l'art. 170, comma 1, del TFUE stabilisce che, al fine di dare attuazione agli obiettivi volti a realizzare uno spazio ed un mercato comuni, fondati sul rispetto delle più volte ricordate libertà di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, così come a rafforzare, all'interno dell'Unione, la coesione economica e sociale, riducendone al contempo le sacche di disparità ancora presenti, con riferimento al beneficio

che può esserne tratto tanto dai cittadini quanto dagli operatori economici e dalle collettività regionali e locali, l'Unione *“concorre alla costituzione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia”*.

Il comma seguente, ribadendo ulteriormente il favore riconosciuto dall'Unione ad un sistema di *“mercati aperti e concorrenziali”*, esplicita l'intenzione di essa di eliminare gli ostacoli posti nei confronti dell'interconnessione, vale a dire la creazione di condizioni idonee a far sì che possano darsi elementi di raccordo di carattere oggettivo tra le diverse reti, sì da favorire la rapidità della congiunzione tra le stesse, e dell'interoperabilità delle reti nazionali, ossia, da un punto di vista soggettivo, consentire agli operatori l'opportunità di sfruttare quella reciprocità in modo tale da non dover più affrontare i rischi derivanti da una concezione, si direbbe, irrelata dalle reti stesse.

L'articolo seguente del TFUE, il n. 171, invece, elenca nei tre commi di cui si compone le modalità attraverso le quali l'Unione si prefigge di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 170. In particolare, essa si pone tre distinti compiti:

2.stabilire *“un insieme di orientamenti che contemplino gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee”*, prevedendo altresì che all'interno degli orientamenti in oggetto siano individuati *“progetti di interesse comune”*;

3.intraprendere *“ogni azione che si riveli necessaria per garantire l'interoperabilità delle reti, in particolare nel campo dell'armonizzazione delle norme tecniche”*;

4.appoggiare *“progetti di interesse comune sostenuti dagli Stati membri, individuati nell'ambito degli orientamenti di cui al primo trattino, in particolare mediante studi di fattibilità, garanzie di prestito o abbuoni di interesse”*. E' altresì previsto che l'Unione possa contribuire al finanziamento negli Stati membri, mediante un *“fondo di coesione”* istituito secondo le

procedure previste dal c. 1° di cui all'art. 177, di *“progetti specifici nel settore delle infrastrutture dei trasporti”*.

Viene inoltre inserita una clausola che riconosce all'Unione la facoltà di tenere conto della *“potenziale validità economica dei progetti”*.

Il c. 2 dell'art. 171, invece, dispone circa la necessità, in capo agli Stati membri, di operare un comune coordinamento, *“in collegamento con la Commissione”*, delle politiche interne che *“possono avere un impatto rilevante sulla realizzazione degli obiettivi”* indicati nell'art. 170. Del pari, la stessa Commissione è abilitata ad adottare, in un rapporto di stretta collaborazione con gli Stati membri, *“qualsiasi iniziativa utile per favorire detto coordinamento”*. Il c. 3, infine, stabilisce che l'azione dell'Unione, in tal senso, può assumere altresì rilevanza esterna, ossia che *“può decidere di cooperare con i paesi terzi per promuovere progetti di interesse comune e garantire l'interoperabilità delle reti”*.

In merito alle modalità procedurali, l'art. 172, comma 1, del TFUE, dispone che *“<<gli orientamenti e le altre misure di cui all'articolo 171, paragrafo 1, sono adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni>>”*; il comma 2, invece, prevede che *“<<gli orientamenti ed i progetti di interesse comune che riguardano il territorio di uno Stato membro esigono l'approvazione dello Stato membro interessato>>”*.

Dall'esame della normativa suindicata, relativamente alla procedura volta all'individuazione ed alla predisposizione dei progetti destinati a far parte delle reti transeuropee, è evidente che sussista *“una separazione tra la fase di scelta dei progetti da sostenere, che avviene a livello comunitario, e quella di realizzazione dell'intervento, che avviene invece in sede*

4.3. LE AUTOSTRADE DEL MARE.

Le Autostrade del mare costituiscono un progetto europeo, che trae origine dalle elaborazioni del Gruppo di alto livello per la Rete transeuropea dei trasporti istituito nel 2002.

Prima ancora, occorre fare riferimento al Libro Bianco che la Commissione ha pubblicato nel 2001, recante il titolo “*La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*”, con il compito di fare il punto sull'avanzamento della realizzazione della Rete transeuropea di trasporto, così come di avanzare talune proposte in materia degli Orientamenti e dei progetti ad essi relativi.

In particolare, nella prima parte del Libro Bianco vengono affrontate tematiche di fondamentale importanza per l'intero sistema trasportistico, fra cui si evidenzia quella relativa alla ricerca della conciliabilità tra efficienza e tutela ambientale, all'insegna del concetto di “sviluppo sostenibile”.

La seconda parte è dedicata al problema dell'eliminazione delle strozzature, partendo dalla constatazione che “*nel corso degli anni '90 la congestione di determinate regioni o determinati assi è andata via via accentuandosi in Europa ed il cronicizzarsi di tale fenomeno minaccia ormai la competitività dell'industria europea*”. In particolare, viene notato che “*lo sviluppo della rete transeuropea non solo è lungi dall'essere uniforme, ma procede anche a rilento*”. Ciò ha condotto, pertanto, a taluni aggiustamenti relativamente ai progetti contemplati negli Orientamenti emersi in sede

comunitaria, attraverso il meccanismo partecipativo.

In tal contesto il progetto delle Autostrade del mare, già inserito nel Piano generale dei trasporti e della logistica del 2001, è stato riclassificato, sulla base della rispondenza ai criteri indicati dagli obiettivi posti nell'ambito del Libro bianco, come Progetto prioritario n. 21, a mezzo della Decisione n. 884/2004 / CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, in quanto si è ritenuto che tale progetto “*contribuisse a perseguire l'obiettivo di concentrare la parte più consistente dei flussi di traffico merci lungo alcune rotte marittime in partenza da un numero limitato di porti, incrementando di conseguenza il volume di merci trasportato lungo gli itinerari privilegiati*”¹⁴⁷.

È evidente, pertanto, che di tale progetto siano stati valutati sia gli aspetti legati all'esigenza di ridurre l'impatto ambientale dei processi produttivi trasportistici, sia in chiave di sviluppo economico, gli aspetti legati ad una politica di incentivazione della multimodalità, fondata sull'attitudine di un complesso tecnico, volto a garantire efficienza e decongestionamento infrastrutturale.

La Decisione 884/2004, inoltre, fornisce all'art. 12–bis una espressa definizione di tale progetto: “*La rete transeuropea delle autostrade del mare intende concentrare i flussi di merci su itinerari basati sulla logistica marittima in modo da migliorare i collegamenti marittimi esistenti o stabilirne di nuovi, che siano redditizi, regolari e frequenti, per il trasporto di merci tra Stati membri onde ridurre la congestione stradale e / o migliorare l'accessibilità delle regioni e degli Stati insulari e periferici. Le autostrade del mare non dovrebbero escludere il trasporto misto di persone e merci, a condizione che le merci siano predominanti*”.

147

Così F. BOTTA–G. SCIANATICO, *Lezioni per l'Adriatico. Argomenti in favore di una nuova euroregione*, Milano, 2010, p. 141.

Il servizio reso è svolto attraverso due categorie di navi:

2.navi traghetto *roll on–roll off* (ossia dotate di autonome modalità di carico senza richiedere l'ausilio di mezzi meccanici esterni) o *roll on–roll off/passengers* (così dette perché, pur essendo tecnicamente configurabili come le prime, svolgono altresì servizio passeggeri), cui è assegnato il compito di percorrere line intercorrenti tra due scali sulla base di frequenze prestabilite;

3.navi *multipurpose* (ossia costruite in modo tale da poter accogliere differenti tipi di merce), cui è assegnato il compito di fare scalo presso porti diversi attraverso itinerari di più ampio respiro.

Pare opportuno rilevare che nel 2004 è stata istituita la Rete autostrade del mare S.p.A., società *in house* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con l'obiettivo di realizzare uno specifico piano nazionale, il *Master plan* delle Autostrade del mare, e di contribuire ad individuare le linee operative necessarie allo sviluppo del progetto ed all'eliminazione di persistenti criticità.

In ambito europeo, è da segnalare il Programma “Marco Polo”, adottato con Regolamento (CE) n. 1382/2003, del 22 luglio 2003, che contiene misure di carattere finanziario volte a sostenere il ricorso alla multimodalità ed al trasporto combinato, e costituisce la prima, grande opera di programmazione dopo il cosiddetto “*Pact*” (“*Pilot action for combined transport*”, Programma di azioni pilota per il trasporto combinato, adottato con la Decisione 93/45/CEE del 22 dicembre 1992).

Il Programma “Marco Polo” ha lo scopo precipuo di selezionare azioni finalizzate ad una più razionale suddivisione del traffico di merci, favorendo la multimodalità, mediante combinazioni che prevedono l'utilizzo delle vie del cosiddetto *short sea shipping*, ossia il trasporto marittimo a corto raggio.

Con Regolamento (CE) n. 1692/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, emanato il 24 ottobre 2006, è stato istituito il Programma “Marco

Polo II”, che ha abrogato il Regolamento (CE) n. 1382/2003, relativo al Programma “Marco Polo I”. La seconda versione del già esaminato Programma, operativa dal 2007 sino al 2013, individua, specifiche azioni dirette al *“superamento delle barriere strutturali che ostacolano la competitività del trasporto marittimo a corto raggio, della ferrovia e delle vie navigabili interne nel mercato comunitario”*¹⁴⁸, in chiave di sviluppo del ricorso alle Autostrade del mare.

Ulteriori modifiche al citato Regolamento (CE) n. 1692/2006 sono state effettuate a seguito dell’emanazione del Regolamento (CE) n. 923/2009, che nel proprio Allegato introduce ulteriori chiarimenti circa l’obiettivo perseguito dal “Progetto”, relativo alla necessità che la sua progressiva realizzazione avvenga per il tramite di una rinnovata volontà di cooperazione e di condivisione tra gli Stati interessati, nelle forme di una *“azione comune di apprendimento”* diretta a proporre *“un progetto realistico che fissa tappe precise per il raggiungimento degli obiettivi”*.

Relativamente all’ordinamento interno, merita rilevare la Legge 22 novembre 2005, n. 265, che all’art. 3, comma 2-ter, prevede l’erogazione di incentivi, cosiddetti “ecobonus”, *“al fine dell’innovazione del sistema dell’autotrasporto di merci, dello sviluppo delle catene logistiche e del potenziamento dell’intermodalità, con particolare riferimento alle “autostrade del mare”, nonché per lo sviluppo del cabotaggio marittimo e per i processi di ristrutturazione aziendale, per l’innovazione tecnologica e per interventi di miglioramento ambientale”*.

148

Così C. VAGAGGINI, *Autostrade del mare e recenti provvedimenti legislativi in materia di ecobonus*, in *Riv. Dir. ec. Trasp. Amb.*(rivista on-line).

4.4. LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL 2013: L'ACCESSO AL MERCATO DEI SERVIZI PORTUALI E LA TRASPARENZA FINANZIARIA DEI PORTI

Il settore portuale in Europa, oltre a caratterizzarsi per il maggior numero di porti a livello mondiale, si contraddistingue per l'eterogeneità per quanto concerne la tipologia e l'organizzazione dei porti.

L'obiettivo generale prefissato dalla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2013, è proprio quello di rispettare tale diversità e non di proporre un modello uniforme per i porti.

Il settore portuale a livello europeo riveste un ruolo fondamentale sia per gli scambi commerciali che per il trasporto passeggeri sotto un duplice profilo: da un lato, per quanto riguarda gli scambi commerciali fra l'unione europea ed il resto del mondo, dall'altro per quanto concerne il mercato interno.

Nel panorama europeo, i porti marittimi, infatti, rappresentano punti nodali di fondamentale rilevanza all'interno della catena del trasporto intermodale, poiché il trasporto marittimo di corto raggio costituisce una valida alternativa al trasporto terrestre, che si presenta piuttosto congestionato, oltre a consentire il collegamento con le periferie e le isole.

Uno dei problemi maggiormente rilevanti dei porti TEN-T è rappresentato dal fatto che non tutti i porti TEN-T sono in grado di offrire gli stessi servizi di livello elevato.

Nella proposta di regolamento è possibile ravvisare cinque specifiche problematiche: le prime tre riguardano l'organizzazione dei servizi e delle operazioni portuali, ritenuti "non ottimali" in alcuni porti della TEN-T, a causa delle restrizioni di accesso presenti al mercato, delle situazioni di monopolio o oligopolio, che possono determinare abusi di posizione dominante sul mercato e degli oneri amministrativi eccessivi; gli ulteriori aspetti problematici si

riferiscono ai quadri di governance dei porti, che non in tutti i porti marittimi della TEN-T sono ritenuti abbastanza “attraenti” da attirare investimenti, e le ragioni si possono rinvenire nella poca trasparenza che esiste tra autorità pubbliche, autorità portuali e prestatori di servizi portuali nelle relazioni finanziarie, nonché nella carente autonomia in capo ai porti al fine di determinare i diritti d’uso dell’infrastruttura ed inoltre i collegamenti poco trasparenti ai costi di accesso alle infrastrutture portuali.

L’obiettivo generale previsto all’interno della proposta di regolamento è quello di contribuire ad un funzionamento più efficiente, interconnesso e sostenibile della TEN-T, al fine di migliorare le prestazioni dei porti europei e consentire lo sviluppo del trasporto marittimo di corto raggio, contribuendo in tal modo al trasporto sostenibile, che rappresenta uno degli obiettivi principali del Libro bianco sui trasporti (2011) e della Strategia UE 2020 per una crescita efficiente degli scambi commerciali e del trasporto di merci.

Per quanto concerne l’oggetto e l’ambito di applicazione, la proposta di regolamento, all’art. 1, prevede l’istituzione di: *(a) un quadro normativo definito per l’accesso al mercato dei servizi portuali; (b) norme comuni in materia di trasparenza finanziaria e diritti applicabili da parte degli enti di gestione dei porti o dai prestatori di servizi portuali*, con riferimento a tutti i porti marittimi indicati nella proposta della Commissione sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto.

La proposta di regolamento si presenta in totale coerenza con gli altri obiettivi già prefissati dall’Unione europea, all’interno della strategia prevista nel Libro bianco sui trasporti del 2011, per quanto concerne la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti e l’accesso al mercato portuale, allo scopo di eliminare, ove possibile, le restrizioni alla fornitura di servizi portuali e di migliorare la trasparenza sul finanziamento dei porti.

A tal proposito, merita infatti segnalare che la proposta si prefigge lo scopo di integrare le politiche già in atto o le proposte già formulate, con specifico riferimento alle proposte di orientamenti per la rete di trasporto

transeuropea e lo sviluppo di collegamenti fra gli Stati membri e con l'entroterra dei porti, alla proposta di direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione nei porti, alla semplificazione delle procedure doganali applicabili alle merci dell'UE trasportate da navi che fanno scalo nei porti dell'Unione europea.

La proposta si applica a tutti i 319 porti marittimi indicati nella proposta della Commissione sugli orientamenti dell'unione per lo sviluppo della rete transeuropea di trasporto (TEN-T)¹⁴⁹, vale a dire per i porti di maggiori dimensioni, per i quali trovano applicazione i principi del panorama normativo europeo: non discriminazione e libertà di stabilimento, sanciti dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Si rileva inoltre che le disposizioni sulla tutela della concorrenza trovano applicazione altresì per gli altri porti che, pur non essendo inclusi nella rete transeuropea, possono svolgere un ruolo di fondamentale importanza sia a livello locale sia con riferimento ai settori diversi da quello dei trasporti, quale la pesca o il turismo. Gli Stati membri possono infatti decidere di estendere l'operatività delle disposizioni previste nella presente proposta di regolamento a tutti i loro porti, notificando la loro decisione alla Commissione, ovvero mantenere una disciplina separata.

Le due principali sfide che la suddetta proposta di regolamento intende affrontare e che rappresentano i due obiettivi specifici consistono nella modernizzazione dei servizi e delle operazioni portuali e nel rendere ottimali le condizioni quadro al fine di attirare gli investimenti nei porti.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si ritiene che per consentire alle infrastrutture portuali già esistenti di gestire in maniera ottimale le merci ed i passeggeri occorre facilitare l'accesso al mercato dei servizi portuali, riducendo le restrizioni di accesso al mercato dei servizi portuali, prevenire gli

149

COM(2011) 650 definitivo/2. Il numero definitivo dei porti TEN-T dipenderà dall'esito della procedura legislativa in corso.

abusi di mercato da parte di prestatori di servizi portuali designati e migliorare i meccanismi di coordinamento all'interno dei porti, assicurando la consultazione degli utenti portuali sulle principali decisioni che incidono sul loro funzionamento.

Il secondo obiettivo, relativo alla creazione di condizioni quadro al fine di attirare gli investimenti nei porti, è necessario garantire la maggiore trasparenza nelle relazioni finanziarie tra autorità pubbliche, autorità portuali e prestatori di servizi portuali ed assicurare la completa autonomia finanziaria dei porti, permettendo quindi alle autorità portuali TEN-T di fissare autonomamente i propri diritti di utilizzo delle infrastrutture portuali e di creare condizioni eque di concorrenza, mediante sistemi di tariffazione più efficienti.

4.4.1. I QUATTRO PACCHETTI STRATEGICI

Giova segnalare, tenuto conto degli obiettivi suindicati, le quattro opzioni strategiche, individuate all'interno della relazione che accompagna la proposta di regolamento, di seguito analizzate:

- Pacchetto strategico PS1: "Trasparenza"

Il primo pacchetto strategico prevede l'uso combinato di strumenti orizzontali, vale a dire misure "soft o morbide" (comunicazioni non vincolanti) sull'accesso al mercato dei servizi portuali e di disposizioni giuridicamente vincolanti in materia di trasparenza finanziaria, in situazioni di monopolio o oligopolio presenti in ambito portuale.

Al fine di evitare tariffe eccessive o discriminatorie è previsto un sistema di vigilanza per i servizi portuali, in cui al fine di garantire la trasparenza il finanziamento e la fissazione dei diritti d'uso dei porti spetta alle

competenti autorità mentre il coordinamento di detti servizi viene garantito da un comitato degli utenti portuali.

- Pacchetto strategico PS2: “Concorrenza regolamentata”

Nel secondo pacchetto strategico viene introdotto il principio della libera prestazione di servizi nell’ambito di un regime di accesso regolamentato al mercato. Qualora se ne ravvisi la necessità, la libertà di fornitura dei servizi portuali può essere limitata, sulla base di motivazioni oggettive e trasparenti, legate all’assenza di spazi sufficienti nell’area portuale o in presenza di ragioni legate agli obblighi di servizio pubblico.

In questi casi, le autorità pubbliche o portuali sono tenute a designare il fornitore dei servizi portuale, mediante una procedura di aggiudicazione pubblica (una gara d’appalto con procedura aperta) ed, in caso di operazioni interne c.d. “in-house”, i servizi devono restare soggetti a limitazioni geografiche (o “confinati”).

Nel caso in cui sono previsti fondi pubblici, per individuare aiuti di Stato illegittimi, la trasparenza delle relazioni finanziarie tra autorità pubbliche, autorità portuali e prestatori di servizi portuali viene garantita attraverso l’utilizzo di una contabilità separata e norme che legano la fissazione dei diritti d’uso delle infrastrutture portuali ai costi effettivi. All’interno dell’area portuale, inoltre, per favorire il coordinamento dei servizi è previsto un comitato degli utenti del porto.

- Pacchetto strategico 2 bis: “Concorrenza regolamentata e autonomia dei porti”

All’interno del pacchetto strategico PS2 bis sono previste una serie di varianti al precedente pacchetto, quali:

l’obbligo di ricorrere a procedure di aggiudicazione pubbliche in caso di limitazioni di spazio o di obblighi di servizio pubblico trova applicazione sia per i nuovi contratti sia nel caso in cui si debbano apportare delle sostanziali modifiche ai contratti già esistenti; la sorveglianza regolamentare sui prestatori di servizi in posizione monopolistica si applica esclusivamente ai

contratti che non possono essere oggetto di contestazione, ovvero ai mercati che non sono stati oggetto di concessione mediante procedura di gara pubblica; ad ogni porto spetta il diritto di stabilire in completa autonomia la struttura e il livello dei propri diritti d'uso dell'infrastruttura portuale, a condizione che la politica tariffaria sia trasparente. Tale iniziativa ha altresì lo scopo di favorire una differenziazione basata sulle prestazioni ambientali delle navi o dei combustibili.

- Pacchetto strategico 3: “Concorrenza piena e autonomia dei porti”

Il pacchetto strategico 3 si basa sul pacchetto strategico 2 bis, prevedendo inoltre l'obbligo della presenza di almeno due operatori concorrenti ed indipendenti per ciascun servizio portuale, all'interno del quale il numero di operatori è limitato in ragione della carenza di spazio.

È inoltre prevista una separazione funzionale/legale, con il conseguente aumento dei soggetti attivi nel porto.

Infine, per garantire il corretto funzionamento del porto si ritiene necessario rafforzare il ruolo di coordinamento centrale delle autorità portuali.

All'interno del terzo pacchetto, ogni autorità portuale è libera di determinare la struttura e il livello dei diritti d'uso dell'infrastruttura sulla base delle rispettive pratiche commerciali, come previsto nel pacchetto strategico 2 bis.

Merita precisare che secondo la Commissione europea, tenuto conto dell'esame sulle diverse opzioni e del loro impatto potenziale, il pacchetto strategico PS2 bis rappresenta preferibile rispetto agli altri, poiché permetterebbe di realizzare un notevole risparmio nei costi portuali, favorendo il potenziamento del traffico di trasporto marittimo a corto raggio, nonché una diminuzione del congestionamento delle arterie stradali, un aumento delle attività portuali e la creazione di posti di lavoro direttamente o indirettamente collegati all'attività portuale.

4.4.2. L'ACCESSO AL MERCATO DEI SERVIZI PORTUALI.

Il capo II della proposta di regolamento è dedicato all'accesso al mercato e prevede all'articolo 3 che ai prestatori di servizi portuali stabiliti nell'Unione è garantita la libera prestazione dei servizi nei porti marittimi, in condizioni di accesso eque, ragionevoli e non discriminatorie.

L'articolo 4 prevede, che gli enti di gestione dei porti possano imporre requisiti minimi ai prestatori di specifici servizi portuali. Questi potranno riferirsi esclusivamente: alle qualifiche professionali, alle attrezzature necessarie, alla sicurezza marittima o alla sicurezza generale all'interno del porto, alla conformità ai requisiti ambientali. Tali requisiti dovranno essere non discriminatori, obiettivi e pertinenti ai fini della fornitura di servizi portuali.

Tuttavia, gli enti di gestione dei porti possono imporre ai prestatori di specifici servizi portuali il rispetto requisiti minimi, che possono esclusivamente riferirsi alle qualifiche professionali, alle attrezzature necessarie, alla sicurezza marittima, alla sicurezza generale all'interno del porto e ai requisiti in materia ambientale.

Tali requisiti devono necessariamente essere non discriminatori, obiettivi, proporzionati, garantire parità di trattamento a tutti gli operatori, nonché essere pertinenti ai fini della fornitura di servizi portuali.

Qualora i requisiti minimi comprendono conoscenze specifiche a livello locale, l'ente di gestione del porto dovrà garantire un accesso adeguato alla formazione necessaria.

All'articolo 6 è prevista una deroga alla libera prestazione dei servizi sancita all'art. 3: l'ente di gestione portuale può disporre limitazioni al numero di prestatori di servizi portuali, in base a due ordini di ragioni: 1) carenza o diversa destinazione degli spazi, purchè l'ente di gestione portuale dimostri che lo spazio rappresenta un impianto portuale essenziale e che tale

limitazione si pone dunque in conformità al piano ufficiale di sviluppo del porto; 2) obblighi di servizio pubblico, imposti ai prestatori di servizi portuali, nel caso in cui l'assenza di limitazioni al numero di operatori ostacoli l'adempimento del servizio pubblico.

Con riferimento agli obblighi di servizio pubblico, l'art. 8 dispone che possono essere imposti dagli Stati membri al fine di garantire: *(a) la disponibilità del servizio senza interruzioni durante il giorno, la notte, la settimana e l'anno; (b) la disponibilità del servizio per tutti gli utenti; (c) l'accessibilità economica del servizio per determinate categorie di utenti.*

Tali obblighi dovranno necessariamente essere definiti in maniera chiara, trasparenti, non discriminatori, verificabili e garantire la parità di accesso a tutti i prestatori di servizi portuali stabiliti nell'Unione europea.

Pare a tal proposito rilevare che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 9, alle competenti autorità è attribuito il compito di decidere se assicurare esse stesse ("in proprio") i servizi portuali mediante obblighi di servizio pubblico ovvero se imporre tali obblighi affidare la fornitura di tali servizi direttamente a un "operatore interno", vale a dire ad *un organismo giuridicamente distinto sul quale esercita un controllo analogo a quello che esercita sulla propria struttura interna.*

4.4.3. LA TRASPARENZA FINANZIARIA

Il Capo III della proposta di regolamento contiene una serie di norme in materia di trasparenza finanziaria e autonomia.

L'articolo 12 prevede che nel caso in cui l'ente di gestione del porto riceva finanziamenti pubblici e fornisca in proprio servizi portuali, debba mantenere la contabilità di ciascun servizio portuale separata dalla contabilità delle proprie attività, in modo tale da consentire una corretta individuazione

dei costi e dei ricavi e definire in maniera chiara e trasparente i principi di contabilità dei costi, secondo cui sono tenuti conti separati.

In merito ai diritti per i servizi portuali, l'art. 13 dispone che qualora i prestatori designati di servizi portuali non siano stati oggetto di una procedura pubblica di gara ovvero nel caso di operatori interni, i diritti per i servizi portuali dagli stessi forniti dovranno essere fissati in modo trasparente e non discriminatorio. Tali diritti dovranno riflettere le condizioni vigenti in un mercato aperto alla concorrenza e non dovranno essere sproporzionati rispetto al valore economico del servizio erogato.

L'articolo 14 prevede che gli enti di gestione portuale devono definire in maniera autonoma i diritti di utilizzo dell'infrastruttura portuale, seguendo una strategia commerciale e un piano di investimento, che tenga conto della concorrenza sul mercato e nel rispetto delle norme previste in materia di aiuti di Stato. Tali oneri di utilizzo possono subire delle modifiche in relazione alle pratiche commerciali riservate agli utilizzatori frequenti o al fine di promuovere un uso più efficiente dell'infrastruttura portuale, di favorire il trasporto marittimo di corto raggio o una maggiore efficienza ambientale, energetica e delle emissioni di carbonio delle operazioni di trasporto.

4.4.4. IL COMITATO CONSULTIVO DEGLI UTENTI DEL PORTO E L'ORGANISMO INDIPENDENTE DI VIGILANZA

Le disposizioni generali e finali, ed in particolare l'art. 15, prevedono che in ogni porto venga istituito dall'ente di gestione un "comitato consultivo degli utenti del porto", composto dai rappresentanti degli operatori di navi, dai proprietari dei carichi o dagli altri utenti del porto che sono tenuti a pagare i diritti d'uso dell'infrastruttura o dei servizi portuali.

Tale comitato verrà consultato in merito alle questioni relative alla

governante del porto, alla struttura e al livello dei diritti d'uso dell'infrastruttura portuale, alle tariffe per i servizi portuali ed alle politiche ambientali.

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 16, l'ente di gestione del porto è tenuto a consultare regolarmente le parti interessate, che operano nell'area portuale, per quanto concerne: *(a) l'adeguato coordinamento dei servizi portuali nell'area del porto; (b) le misure per migliorare i collegamenti con l'entroterra e, se del caso, le misure per sviluppare e migliorare l'efficienza dei collegamenti per ferrovia e vie navigabili interne; (c) l'efficienza delle procedure amministrative nel porto e, se del caso, le eventuali misure necessarie per una loro semplificazione.*

Nella parte finale della proposta di regolamento, nello specifico all'art. 17, è previsto che spetta agli Stati membri il compito di provvedere affinché organismi indipendenti di vigilanza controllino e supervisionino la corretta applicazione del regolamento nei porti. Tali organismi costituiscono un'entità giuridicamente distinta e indipendente dagli enti di gestione e dai prestatori di servizi portuali, e svolgono le proprie mansioni in modo imparziale e trasparente e nel rispetto del principio della libertà d'impresa.

È previsto inoltre una forma di cooperazione tra tali organismi indipendenti di vigilanza, al fine di consentire uno scambio di informazioni e prassi decisionali e quindi un'applicazione uniforme della proposta. Hanno, inoltre, il compito di fornire alla Commissione, in presenza di una richiesta motivata da parte di quest'ultima, le informazioni necessarie all'esecuzione dei propri compiti.

BIBLIOGRAFIA

Acquarone G., *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Il Diritto marittimo*, III, 2008;

Acquarone G., *Il piano regolatore delle autorità portuali*, Milano, 2009;

Angelone C., *Piani regolatori portuali e strumenti urbanistici: coesistenza di funzioni*, in *Il Diritto marittimo*, II, 2007;

Antonini A. (a cura di), *La responsabilità degli operatori del trasporto. Case history and case-law. Atti del Convegno. Genova, 12 maggio 2008*, Milano, 2008;

Antonini, A., *Servizi tecnico-nautici e concorrenza*, in *Diritto dei trasporti*, I, 2012;

Antonini, A. (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo. Vol. I. Principi, soggetti, beni, attività*, Milano, 2007;

Antonini, A., *Trattato breve di diritto marittimo. Vol. III. Le obbligazioni e la responsabilità nella navigazione marittima*, Milano, 2010;

Astegiano P., *L'assetto dei rapporti tra impresa terminalista e ricevitore in caso di danneggiamento della merce: una ipotesi di ricostruzione tra vecchi dibattiti e nuove indicazioni giurisprudenziali*, in *Il Diritto marittimo*, IV, 2011;

Berlingieri F., *Le convenzioni internazionali di diritto marittimo e il codice*

della navigazione, Milano, 2009;

BERLINGIERI F., *Note sulla Legge 28 gennaio 1994, n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Il Diritto marittimo*, 1994, p. 239;

BERETTA E., DALLE VACCHE A., MIGLIARDI A., *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e sviluppo*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 39, 2009, pp. 9-32.

Bertezolo G., *Il procedimento per l'individuazione dei progetti prioritari nel settore dei trasporti (artt. 154–156 del Trattato): caratteri e limiti della pianificazione comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4, 2008;

Botta F.-Scianatico G., *Lezioni per l'Adriatico. Argomenti in favore di una nuova euroregione*, Milano, 2010;

Brignardello M., *Spunti in tema di risarcimento dei danni subiti dalle merci durante la movimentazione in un terminal portuale*, in *Il Diritto marittimo*, I, 2003.

Brusco C., *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, in *Il Foro italiano*, IV, 1992;

Calamia A. M., *Diritto dell'Unione europea. Manuale breve*, Milano, 2012.

Campailla M., voce “*Lavoro portuale*”, in Deiana M. (a cura di), *Diritto della navigazione*, Milano, 2010;

Capunzo R., *Argomenti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2010;

Carbone S.M., *La C..D. Privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Il Diritto marittimo*, II, 2000;

Carbone S.M.-Maresca D., *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Il Diritto marittimo*, IV, 2009;

Carbone S.M.-Munari F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006;

CARBONE S.M. – MUNARI F., *Il principio di sussidiarietà e disciplina comunitaria di infrastrutture del trasporto, aeroporti e porti, servizi di trasporto pubblico locale*, in *Dir. un. eur.*, 2003, pp. 425 e ss.

Casanova M.-Brignardello M., *Diritto dei trasporti, vol. II. La disciplina contrattuale*, Milano, 2007;

Casanova M.-Brignardello M., *Riflessioni sui servizi tecnico-nautici alla luce della giurisprudenza*, in *Il Diritto marittimo*, II, 2009;

Casanova M.-Brignardello M., *Diritto dei trasporti, vol. I. Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011;

Chieppa R.-Giovagnoli R., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2011;

Chillemi D. L., *Il porto e le aree portuali*, in Aa. Vv., *Studi in memoria di Elio Fanara*, Tomo II, Milano, 2008;

Chlomoudis C. I.-Pallis A. A., *European union port policy. The movement*

towards a long – term strategy, Northampton, 2004;

Ciaramella A., *Property management per le imprese. Localizzazione, trasformazione e gestione del patrimonio immobiliare aziendale: esigenze, criticità, soluzione*, Milano, 2010;

Cintioli F., *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010;

Cirillo G. P.-Chieppa R., *Le autorità amministrative indipendenti*, in Santaniello G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XLI, Padova, 2010.

Citrigno A. M., *Autorità Portuale: Authority o ente pubblico economico?*, in *Nuove autonomie*, n. 1, 2000;

Citrigno A. M., *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003;

Deiana M., *Considerazioni sulla definizione giuridica di porto e sulla tassa di sbarco*, in *Rivista giuridica sarda*, I, 1990;

Di Porto F., *La disciplina delle reti nel diritto dell'economia*, in Picozza E.-Gabrielli E. (diretto da), *Trattato di diritto pubblico dell'economia*, vol. VI, Padova, 2008;

Gaeta D., voce “*Approdo*”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLII, Milano, 1958;

Gaeta D., voce “*Rade*”, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVI, Torino, 1968;

Galgano F., *Lex mercatoria*, Bologna, 2010;

Galiano L., *Partecipazione societaria di Autorità portuale per l'esercizio di servizi di interesse generale. Nullità od obbligo ad alienare?*, in *Il Diritto marittimo*, II, 2011;

Grimaldi M., *Brevi osservazioni sulla necessità di motivazione dei provvedimenti che impongono i servizi tecnico nautici*, in *Il diritto marittimo*, I, 2008;

Italia V. (a cura di), *I servizi pubblici locali. Modalità di affidamento, gestione e tariffe*, Milano, 2010;

Lefebvre D'Ovidio A.-Pescatore G.-Tullio L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2013;

Longobardi R., *I porti marittimi nella Legge 28 gennaio 1994, n. 84*, Torino, 1997;

Longobardi R., *Servizi tecnico-nautici ed autoproduzione*, in *Trasporti-Diritto, economia, politica*, n. 77 – 78, 1999;

LOPEZ DE GONZALO M., *La “regola della separazione” nella disciplina dei servizi portuali ed aeroportuali*, in *Il Diritto Marittimo*, 2005

Magnosi S., *Alcune considerazioni in merito ai rapporti tra soccorso in mare e tutela dell'ambiente*, in *Il diritto marittimo*, IV, 1996;

Marchetta L., *Brevi note sulla presunta incompatibilità della concomitante nomina nel Comitato portuale e nella Commissione consultiva locale dei*

rappresentanti dei lavoratori portuali, in *Il Diritto marittimo*, III, 2005;

Maresca M., *La regolazione dei porti tra diritto interno e comunitario*, Torino, 2001;

Maresca M., *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006;

Melis G., *Considerazioni in tema di tasse e diritti marittimi a seguito dell'emanazione del D. P. R. 28 maggio 2009 n. 107, in attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 989, L. n. 296 del 2006*, in *Rivista del diritto della navigazione*, I, 2011;

Montebello C., *Verso la liberalizzazione dei servizi tecnico–nautici nel quadro del diritto comunitario della concorrenza?*, in *Il Diritto marittimo*, III, 2002;

Munari F., *Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario e la Corte di Giustizia*, in *Il Diritto marittimo*, I, 1991;

Munari F., *Assetti e modelli organizzativi delle operazioni portuali e dei servizi ad esse connessi alla luce delle disposizioni della Legge 30 giugno 2000, n. 186*, in *Il Diritto marittimo*, IV, 2000;

Nobile M., *Operazioni e servizi portuali, innovazione o evoluzione legislativa?*, in *Il Diritto marittimo*, III, 1998.

Nunziata F., *Natura giuridica dell'Autorità portuale*, in *Studi marittimi*, n. 47, 1995;

Ottaviano V., voce “*Ente pubblico*”, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Milano, 1965;

Pericu G., voce “*Porto (navigazione marittima)*”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1985;

Pierantozzi G., *Ancora sulla natura delle Autorità portuali: un parere controcorrente*, in *Il Diritto marittimo*, I, 2009;

Police A. (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008;

Portacci P., *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*, in *Diritto dei trasporti*, I, 2002;

Riguzzi M., voce “*Trasporto multimodale*”, in Deiana M., *Diritto della navigazione*, Milano, 2010;

ROMAGNOLI A., *Il Piano Regolatore Portuale*, in *Dir. trasp.*, 2003, pp. 61 e ss.

Romagnoli A., *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003;

Rosafio E.-Tranquilli Leali R. (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008;

Santesso E. (a cura di), *Lezioni di economia aziendale*, Milano, 2010;

Sirianni G. *L'ordinamento portuale*, Milano, 1981;

Taccogna G., *Il contenzioso tra Stato e Regioni, innanzi alla Corte costituzionale, con riguardo alla nomina dei Presidenti delle Autorità portuali (anche nella prospettiva della tensione tra interesse nazionale e cd. FEDERALISMO D'ESECUZIONE*, IN *Il Diritto marittimo*, II, 2006;

Tellarini G., *I porti e le classificazioni*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, (rivista online), VI, 2008;

TURCO BULGHERINI E., *Intervento alla tavola rotonda sul tema: "Pubblico e privato nella portualità mediterranea"*, 29 gennaio 2000, in *Il Diritto marittimo*, 2000, fasc. 2, pagg. 445-449.

Vagaggini C., *Autostrade del mare e recenti provvedimenti legislativi in materia di ecobonus*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente* (rivista online), 2008;

VALENTE M., *Autorità portuale ed enti locali a dieci anni dalla riforma portuale*, in *Diritto dei trasporti*, 2004, fasc. 2, pagg. 435-446.

Varotto M., *Le opportunità dell'Unione europea per gli enti locali*, Milano, 2010;

Verrigni C., *E' esclusa la competenza del comune nella gestione dei rifiuti prodotti nell'ambito dell'area portuale*, in *Rivista del diritto della navigazione*, I, 2011;

Vespasiani T., *Glossario dei termini economici e giuridici dei porti, dei trasporti marittimi e della logistica portuale*, Milano, 2009;

Vezzoso G., *Sul potere ministeriale di revoca e commissariamento di una Autorità portuale*, in *Il Diritto marittimo*, IV, 2009;

Vezzoso G., *Le occasioni mancate di una proposta di riforma portuale*, in *Il Diritto marittimo*, II, 2010;

Vincenzini E., *Rimorchio e manovra e soccorso in mare*, in *Il Diritto marittimo*, III, 1994;

Xerri Salamone A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998;

ZUNARELLI S., *I servizi portuali di interesse nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. Trasp.*, 1995.

Zunarelli S. (a cura di), *Il diritto del mercato di trasporto*, in Galgano F. (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. XL, Padova, 2008;

Zunarelli S.-Romagnoli A.-Claroni A., *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2013.