

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**DOTTORATO DI RICERCA IN**  
**STATO, PERSONA E SERVIZI**  
**NELL'ORDINAMENTO EUROPEO ED INTERNAZIONALE**  
**Ciclo XXIX**

**Settore Concorsuale: 12/E3, 12/B1**

**Settore Scientifico Disciplinare: IUS/06**

**LA SICUREZZA DELLE ATTIVITÀ MARITTIME E L'ASSETTO**  
**ORGANIZZATIVO DELLE OPERAZIONI PORTUALI E DEI**  
**SERVIZI TECNICO-NAUTICI**

**Presentata da: Francesco Boldrin**

**Coordinatore Dottorato**

**Chiar.mo**

**Prof. Andrea Morrone**

**Supervisore**

**Chiar.mo**

**Prof. Stefano Zunarelli**

**Esame finale anno 2018**

## INDICE DELLA TESI

<b>Introduzione</b>	pag. 6
 <b>Capitolo 1 - La sicurezza nelle attività marittime</b>	
1.1	La sicurezza marittima. pag. 10
1.2	Cenni sulle fonti di diritto internazionale in materia di sicurezza marittima pag. 14
1.3	La disciplina europea in materia di sicurezza marittima: i pacchetti Erika I, Erika II ed Erika III. pag. 22
1.4	La Direttiva 30/2013/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi. pag. 33
1.5	Le fonti normative in materia di <i>security</i> marittima e portuale pag. 38
1.5.1	Le fonti normative internazionali ed europee pag. 38
1.5.2	Le fonti normative interne in materia di <i>security</i> portuale pag. 46
1.5.3	Le fonti normative interne in materia di <i>security</i> marittima pag. 50
1.6	Il contrasto alla pirateria pag. 52
1.6.1	Le fonti normative in materia di contrasto alla pirateria. pag. 52
1.6.2	La disciplina del personale armato a difesa delle navi. pag. 59
 <b>Capitolo 2 – La disciplina italiana in materia portuale</b>	
2.1	La Legge di riforma 28 gennaio 1994, n. 84 (cenni). pag. 64
2.2	Caratteri essenziali della disciplina dei servizi portuali antecedente alla riforma del 1994. pag. 65
2.3	La trasformazione dei porti: l'evoluzione tecnico-logistica e lo sviluppo dei traffici. pag. 69
2.4	L'autonomia funzionale. pag. 71
2.5	I profili di incompatibilità con il diritto comunitario della disciplina portuale <i>ante</i> riforma: la decisione della Corte di Giustizia della Comunità Europea, 10 dicembre 1991, «Porto di Genova I». pag. 72
2.6	Il diritto all'autoproduzione. pag. 76
 <b>Capitolo 3 – Il modello di <i>governance</i> portuale italiano</b>	
3.1	Premessa: lo stato di sofferenza del sistema portuale italiano. pag. 78
3.2	I modelli di portualità. pag. 80

3.3	Il modello di <i>governance</i> italiano risultante dalla riforma del 2016.	pag. 81
3.4	Gli organi dell’Autorità di Sistema Portuale.	pag. 87
3.5	Le ulteriori modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 169/2016.	pag. 92
3.6	Le competenze dell’Autorità di Sistema Portuale e il principio di separazione tra funzioni amministrative e attività di gestione.	pag. 97
3.7	La pianificazione urbanistica del porto.	pag. 100
3.8	Le ultime modifiche introdotte dal “correttivo porti” (D. Lgs. n. 232/2017)	pag. 103
3.9	Il porto e la città: il caso Venezia.	pag. 106
3.10	L’Autorità Marittima.	pag. 108

#### **Capitolo 4 - I servizi portuali**

4.1	Le categorie di servizi resi in ambito portuale	pag. 111
4.2	I servizi portuali alle merci: le operazioni portuali	pag. 115
4.3	Le innovazioni introdotte dalla legge di riforma dell’ordinamento portuale del 1994.	pag. 120
4.4	Il regime autorizzatorio per lo svolgimento delle operazioni portuali: i requisiti soggettivi ed oggettivi delle imprese richiedenti.	pag. 123
4.5	Il programma operativo.	pag. 126
4.6	Il contingentamento delle autorizzazioni per l’esercizio delle operazioni portuali.	pag. 128
4.7	Il regime tariffario delle operazioni portuali.	pag. 130
4.8	L’autoproduzione delle operazioni portuali.	pag. 133
4.9	La concessione di aree e banchine portuali per lo svolgimento delle operazioni portuali: l’impresa terminalista.	pag. 137
4.10	Il controllo pubblico sull’attività delle imprese portuali.	pag. 149
4.11	I servizi portuali specialistici.	pag. 150

#### **Capitolo 5 - I servizi tecnico-nautici**

5.1	I servizi tecnico-nautici.	pag. 157
5.2	La disciplina dei servizi tecnico-nautici e l’interesse pubblico perseguito.	pag. 161
5.3	Il mercato dei servizi tecnico-nautici.	pag. 165
5.4	L’obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici.	pag. 171

5.5	L'autoproduzione nel settore dei servizi tecnico-nautici.	pag. 173
5.6	I rapporti tra Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) e Autorità Marittima in materia di sicurezza nei porti.	pag. 181
5.7	La disciplina comunitaria in materia di servizi portuali: il Regolamento (UE) 2017/352.	pag. 186

### **Capitolo 6 - I singoli servizi tecnico-nautici**

6.1	Il servizio di pilotaggio.	pag. 192
6.2	La Corporazione dei piloti.	pag. 198
6.3	Il Certificato di Esenzione dal Pilotaggio (PEC).	pag. 201
6.4	Il servizio di rimorchio.	pag. 204
6.5	Il servizio di ormeggio.	pag. 208
6.6	Il servizio di battellaggio.	pag. 211

### **Capitolo 7 - I regimi tariffari dei servizi tecnico-nautici**

7.1	Una breve premessa.	pag. 213
7.2	Le tariffe dei servizi tecnico-nautici ed il metodo del <i>rate of return regulation</i> (RoR).	pag. 214
7.3	Il <i>price cap</i> .	pag. 221
7.4	Il sistema portuale tra monopolio e concorrenza: le aste competitive.	pag. 225

### **Capitolo 8 – L'Autorità di Regolazione dei Trasporti**

8.1	L'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.	pag. 229
8.2.	Gli organi dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.	pag. 232
8.3	Funzioni e poteri dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.	pag. 234
8.4	La collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.	pag. 238
8.5	La sentenza della Corte Costituzionale 11 marzo 2013, n. 41.	pag. 239
8.6	Il ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti in ambito portuale.	pag. 242

<b>Bibliografia</b>	pag. 250
<b>Sitografia</b>	pag. 258
<b>Fonti normative</b>	pag. 259
<b>Indice dei documenti</b>	pag. 271
<b>Indice delle sigle e delle abbreviazioni</b>	pag. 273

## Introduzione

La presente ricerca intende effettuare una ricognizione focalizzata, da un lato, sul tema della sicurezza delle attività marittime e, dall'altro, sulla complessa realtà della *governance* portuale italiana, la cui disciplina è stata oggetto di alcuni significativi interventi normativi a partire dagli anni Novanta del secolo scorso.

Nel **primo capitolo** è tratteggiata la definizione di sicurezza marittima distinguendo la nozione di *safety* (intesa come sicurezza operativa rispetto ai pericoli intrinseci della navigazione) da quella di *security* (intesa come sicurezza rispetto ad atti ed interferenze esterne, principalmente terrorismo, pirateria e, da ultimo, gli attacchi informatici). Tali nozioni, sebbene distinte dal punto di vista concettuale, costituiscono due facce della stessa medaglia: la volontà dell'uomo di esercitare forme di controllo sulle situazioni di pericolo, a prescindere dalla loro fonte. Per effetto della globalizzazione il tema della sicurezza si trova oggi al centro di un processo di unificazione giuridica e tecnica incentrato sul perseguimento del bene-sicurezza come mezzo per tutelare la vita umana e l'ambiente. In tale prospettiva la comunità internazionale e quella europea hanno istituito diversi organismi, quali l'IMO (*International Maritime Organization*) e l'EMSA (*European Maritime Safety Agency*), con specifiche competenze in materia di sicurezza marittima, ed ha altresì predisposto un apparato normativo particolarmente ampio sia per estensione della portata delle norme e delle finalità perseguite, che per volume di disposizioni previste. È quindi stata effettuata una ricognizione delle più rilevanti fonti internazionali ed europee concernenti la sicurezza in ambito marittimo.

Il **secondo capitolo** ripercorre l'evoluzione storica della disciplina del sistema portuale italiano, la cui gestione fortemente pubblicistica e monopolistica, a partire dagli anni Novanta del Secolo scorso, si è irrimediabilmente scontrata con i principi elaborati in ambito comunitario in materia di prestazione dei servizi, imponendo al Legislatore nazionale di intervenire al fine di ridisegnare il modello di *governance* degli scali portuali italiani. Pertanto, sulla scorta della nota pronuncia della Corte di Giustizia europea «Porto di Genova I» e delle pressioni esercitate dalle istituzioni comunitarie per un cambiamento della disciplina dei porti, il Legislatore italiano ha operato un'integrale riforma del settore portuale che ha condotto al superamento della disciplina speciale istitutiva degli enti portuali e all'abrogazione di diverse disposizioni del Codice della Navigazione attinenti, in particolare, al regime dei servizi alle merci. Tale intervento legislativo è stato peraltro dettato dall'esigenza di garantire

infrastrutture portuali specializzate ed efficienti sotto il profilo operativo e gestionale in modo da poter affrontare le sfide della globalizzazione dei traffici, superando l'inadeguatezza del previgente assetto gestionale dei porti italiani che aveva contribuito alla progressiva marginalizzazione degli scali nazionali rispetto a quelli degli altri Stati europei, producendo ricadute negative non soltanto sul comparto portuale ma sull'intera filiera del trasporto e, in generale, sul sistema economico nazionale.

Nel **terzo capitolo** è analizzato il modello di *governance* portuale previsto dalla Legge 28 gennaio 1994, n. 84 di «Riordino della legislazione in materia portuale». Dopo anni di inerzia, anche sull'onda di una crisi economica che ha interessato i porti italiani in maggior misura rispetto ai principali *competitors* del Nord Europa e del Mediterraneo, l'assetto organizzativo e gestionale degli scali portuali è stato interessato da rilevanti modifiche apportate dal D. Lgs. n. 169/2016 sulla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle Autorità Portuali. Tale provvedimento legislativo ha modificato radicalmente il profilo organizzativo e l'orizzonte operativo della *governance* portuale che è passata (o, meglio, sta passando) da una dimensione parcellizzata ed atomistica, ad una nuova dimensione, di sistema, che nell'ottica del Legislatore dovrebbe essere in grado di rispondere alle sfide poste a livello internazionale più rapidamente ed in modo maggiormente coerente sotto il profilo della pianificazione, dell'integrazione modale dei trasporti e dell'efficienza operativa.

In tale contesto si colloca la complessa realtà dei servizi portuali che è stata affrontata nel **capitolo quarto**. In tale capitolo è analizzato, in particolare, l'attuale assetto organizzativo delle operazioni portuali e dei servizi portuali c.d. *stricti iuris* di cui all'art. 16, comma 1 della Legge n. 84 del 1994. Come si è detto, la legge di riforma del 1994 ha radicalmente modificato la disciplina dei servizi alle merci, il cui previgente modello di gestione si caratterizzava per la commistione in capo ai medesimi soggetti di funzioni amministrative e compiti imprenditoriali di gestione delle attività portuali e si fondava su un regime concessorio che presupponeva una valutazione discrezionale da parte della pubblica amministrazione in merito all'opportunità o meno di garantire l'accesso al mercato di tali servizi da parte delle imprese richiedenti. La riforma di tale mercato, seppur ispirata ai principi della liberalizzazione e della concorrenza, considerata la limitatezza degli spazi fisici degli scali portuali nonché le esigenze di sicurezza e di specializzazione connesse a tali servizi, ha optato per una «liberalizzazione controllata», contemperando il principio di libertà di impresa e di

libera concorrenza con l'interesse generale alla sicurezza e all'efficienza operativa dello scalo, attribuendo all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) compiti di controllo sia *ex ante*, al momento della scelta delle imprese che chiedono di essere autorizzate, che *ex post*, durante il periodo di efficacia dell'autorizzazione. Dopo aver richiamato sinteticamente i tratti peculiari del quadro normativo previgente, è stata quindi ricostruita l'attuale disciplina delle operazioni portuali e dei servizi portuali specialistici alla luce del principio di separazione tra funzioni di amministrazione e gestione sancito dalla Legge n. 84 del 1994 e dell'attuale regime di autorizzazione, approfondendo, in particolare, il tema dell'autoproduzione di tali servizi nonché la disciplina delle c.d. imprese terminaliste.

Il regime organizzativo dei servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio, battellaggio) è analizzato all'interno del **capitolo quinto**, in chiave generale, e all'interno del **capitolo sesto**, in cui è stata approfondita la disciplina normativa di ciascuno di essi. Diversamente da quanto è avvenuto con riferimento alle operazioni portuali ed ai servizi portuali specialistici, il cui regime, come si è detto, è stato radicalmente modificato dalla Legge n. 84/1994, l'assetto organizzativo e gestionale dei servizi tecnico-nautici non è stato interessato dal processo di riforma e ciò in ragione della preminenza della tutela della sicurezza (nell'accezione di *safety*) della navigazione e degli approdi all'interno delle acque portuali cui tali servizi sono preordinati. Conseguentemente, il mercato dei servizi alle navi è rimasto sostanzialmente estraneo al processo di liberalizzazione operato dal Legislatore italiano sulla scorta delle pressioni delle istituzioni comunitarie. È stata dunque ricostruita la disciplina delineata dal Codice della Navigazione e dal relativo Regolamento di attuazione, che tuttora contengono la normativa-quadro dei servizi ancillari alla navigazione. L'analisi dei servizi tecnico-nautici è stata condotta approfondendo, in particolare, i temi relativi al modello concessorio attualmente vigente, all'obbligatorietà e al carattere universale di tali servizi, al divieto di autoproduzione degli stessi, al regime di monopolio in cui i servizi tecnico-nautici vengono prestati. Come è noto, nei porti in cui i servizi tecnico-nautici sono resi obbligatori per ragioni di sicurezza, tali attività sono di fatto prestate in regime monopolistico. Sebbene, infatti, il Codice della Navigazione non imponga per i servizi in questione il modello di monopolio, a tale assetto di mercato si è giunti in concreto mediante l'interpretazione e l'applicazione in sede amministrativa delle disposizioni codicistiche, con la conseguenza che, in tutti i più rilevanti porti nazionali, i servizi tecnico-nautici sono svolti da un unico soggetto:

dall'unica Corporazione dei piloti, oppure dall'unico concessionario del servizio di rimorchio o, ancora, dagli ormeggiatori e barcaioli raccolti nell'unico gruppo costituito in ciascun porto. Nell'attuale sistema portuale, generalmente improntato al principio della concorrenza, i servizi tecnico-nautici rappresentano quindi una «anomalia» essendo prestati, in sostanza, in condizioni di monopolio (in alcuni casi per decisione ministeriale, come nel caso del pilotaggio, in altri casi per decisione delle Autorità Marittime locali, come nel caso del rimorchio, ormeggio e battellaggio). Sono state, quindi, approfondite le diverse posizioni espresse dalla dottrina e dalla giurisprudenza in merito alla possibilità di superare il rigido regime organizzativo che, ancora oggi, caratterizza il mercato dei servizi tecnico-nautici.

Il **capitolo settimo** ricostruisce ed approfondisce il regime tariffario dei servizi tecnico-nautici che rappresenta uno degli aspetti maggiormente critici della disciplina dei servizi alle navi, dando atto delle soluzioni alternative prospettate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (i.e. *price-cap*, aste competitive e *benchmark*).

Nel **capitolo ottavo** sono state approfondite le funzioni attribuite dal Legislatore all'Autorità di Regolazione dei Trasporti individuando i possibili ambiti di intervento da parte della novella *authority* rispetto ai temi e alle problematiche emerse nell'analisi degli assetti organizzativi e gestionali dei servizi alle merci e dei servizi alle navi.

## Capitolo 1 - La sicurezza nelle attività marittime.

**1.1** La sicurezza marittima. **1.2** Cenni sulle fonti di diritto internazionale in materia di sicurezza marittima. **1.3.** La disciplina europea in materia di sicurezza marittima: i pacchetti Erika I, Erika II ed Erika III. **1.4** La Direttiva 30/2013/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi. **1.5.** Le fonti normative in materia di *security* marittima e portuale. **1.5.1** Le fonti normative internazionali ed europee **1.5.2** Le fonti normative interne in materia di *security* portuale. **1.5.3** Le fonti normative interne in materia di *security* marittima. **1.6** Il contrasto alla pirateria **1.6.1** Le fonti normative in materia di contrasto alla pirateria. **1.6.2** La disciplina del personale armato a difesa delle navi.

### 1.1. La sicurezza marittima.

Il trasporto per acqua ha rappresentato a lungo la principale modalità per trasportare persone e cose e l'unica alternativa, prima dello sviluppo del trasporto ferroviario ed aereo, al trasporto terrestre il quale è stato per secoli limitato, lento e poco sicuro. Mari e fiumi costituiscono, infatti, vie di comunicazione naturali, percorribili mediante mezzi che permettono di trasportare a lunga distanza carichi anche di notevoli dimensioni e peso con costi limitati e con limitato impatto ambientale. Del resto, lo sviluppo delle più importanti civiltà antiche (egiziani, sumeri, assiri, babilonesi e fenici) è avvenuto in prossimità dei maggiori corsi d'acqua che, oltre a favorire la crescita delle attività agricole e dell'allevamento, hanno facilitato il commercio ed il trasporto<sup>(1)</sup>.

Il trasporto marittimo, così come quello aeronautico, è caratterizzato dal fatto che il movimento del mezzo avviene in un ambiente fluido - l'acqua nel caso del trasporto per mare, l'aria in quello del trasporto aereo - e dal fatto che il mezzo di trasporto utilizzato deve affrontare i peculiari, e per alcuni versi immanenti, pericoli della navigazione - i c.d. *perils of the sea* (i.e. tempeste, onde, vento, incagli, collisioni, etc.) - lontano dalla terraferma e dal resto della comunità umana<sup>(2)</sup>. Sebbene la navigazione marittima presenti rischi propri collegati alle specificità dell'ambiente marino, la principale causa dei sinistri non è rappresentata tanto dall'ambiente marino in sé quanto invece dall'errore umano. In questo senso appaiono significativi i risultati dell'indagine condotta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al fine di individuare, sulla base delle inchieste effettuate dalle Autorità Marittime nel periodo 2007-2016, le principali cause dei sinistri occorsi nelle acque territoriali nazionali. Nel «Rapporto sui sinistri marittimi» del 2016 il Ministero delle Infrastrutture e dei

---

<sup>1</sup> A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008.

<sup>2</sup> Le Regole di York e Anversa in materia di avarie comuni del 1974 (riviste nel 1994 e da ultimo nel 2004) definiscono, infatti, la spedizione marittima come «common maritime adventure». Del resto, i fattori di rischio propri della navigazione sono alla base della c.d. specialità ed autonomia della disciplina nautica rispetto al diritto comune.

Trasporti ha evidenziato, infatti, che all'origine degli incidenti marittimi vi sono i seguenti fattori:

- 1) condotta umana (*slips, lapses e mistakes*)<sup>(3)</sup>, che è risultata causa del 43,3% dei sinistri;
- 2) ambiente esterno, ossia le condizioni meteo-marine ovvero i fattori ambientali esterni alla nave, rilevato nel 20,4% dei sinistri;
- 3) deficienze strutturali o avarie a macchine e/o apparati di bordo, risultate alla base del 13,4% degli incidenti;
- 4) caso fortuito, ossia circostanze casuali, non modificabili e non prevedibili dall'uomo (come ad esempio l'urto contro un corpo sommerso o semisommerso), che ha determinato il 14% dei sinistri<sup>(4)</sup>.

I rischi propri del trasporto marittimo, analogamente a quelli propri della navigazione aerea, spiegano la grande attenzione riservata dalla comunità internazionale e dai legislatori nazionali al tema e alle problematiche connesse alla sicurezza della navigazione marittima e perché il settore dei trasporti marittimi sia dotato di un apparato normativo in materia di sicurezza tra i più sviluppati.

A livello giuridico, l'obiettivo della tutela della sicurezza marittima viene perseguito attraverso norme di natura preventiva volte a limitare, entro un livello accettabile, i rischi che l'attività di navigazione comporta per l'uomo, le cose (i.e. i mezzi di trasporto e i carichi trasportati) e l'ambiente<sup>(5)</sup>. Al riguardo, si è osservato che l'evoluzione della politica europea in materia di mare, trasporti, infrastrutture ed ambiente dimostra come la sicurezza marittima abbia ormai assunto i connotati di un diritto fondamentale individuale all'incolumità e alla preservazione dell'ambiente, rispetto al quale «la sicurezza del mezzo e della spedizione non

---

<sup>3</sup> Secondo il modello elaborato da J. REASON, gli errori possono essere qualificati in: *slips*, errori nell'esecuzione dell'azione necessaria in un dato momento (ad esempio, il mancato azionamento di un dispositivo); *lapses*, errori dovuti alla dimenticanza di procedure o di protocolli; *mistakes*, errori di progettazione dell'azione dovuti all'applicazione di regole inidonee alla situazione concreta oppure alla mancanza di conoscenze adeguate, cfr. J. REASON, *L'errore umano*, Roma, 2014.

<sup>4</sup> Cfr. pag. 11 del Rapporto sui sinistri marittimi del 2016 in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it). Il Rapporto ministeriale ha evidenziato, inoltre, come l'origine dei sinistri sia frequentemente da imputarsi al mancato rispetto di norme e convenzioni internazionali in materia di sicurezza della navigazione e del lavoro marittimo tra le quali, in particolare, le regole stabilite dal Regolamento Internazionale per Prevenire gli Abbordi in Mare (*Convention on International Regulations for Preventing Collisions at Sea*, COLREG) sul servizio di vedetta (Regola 5), sul rischio di collisione e sull'uso degli apparati radar (Regola 7), sulla precedenza in mare (Regole 12-18), sulla velocità di sicurezza durante la navigazione (Regola 6) e sulla regolare manutenzione della nave (Regola 8) (cfr. pagg. 67 e 68 del Rapporto).

<sup>5</sup> F. PELLEGRINO, *Dalla tutela della sicurezza marittima al diritto alla sicurezza*, in A. RIZZO, A. SERGIO (a cura di), *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, Milano, 2015, 43 che richiama l'analoga definizione di sicurezza dell'aviazione contenuta nel Manuale *Safety Oversight Audit* dell'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO) quale «*condition in which the risk of harm or damage is limited to an acceptable level*» (ICAO 9735 AN/960, 1st ed. 2000).

sono più valori in sé ma risultano obiettivi strumentali al fine primario della tutela della vita e dell'ambiente»<sup>(6)</sup>.

In tempi più risalenti il concetto di sicurezza marittima rappresentava principalmente una sfaccettatura della più ampia nozione di pubblica sicurezza e di ordine pubblico. La sicurezza della navigazione risultava, pertanto, circoscritta alle attività di repressione delle condotte umane illecite poste in essere contro la navigazione (quali la pirateria, la sottrazione di navi, il contrabbando, etc.). Soltanto successivamente si affermò una diversa accezione di sicurezza marittima intesa come prevenzione rispetto al rischio di danni alle persone, alle cose e all'ambiente marino, determinati da cause accidentali, indipendenti da precise volontà di offesa. Si tratta, in sostanza, delle due accezioni di sicurezza marittima che si suole indicare con i termini *security* e *safety*<sup>(7)</sup>.

Mentre con il termine *security* si suole intendere l'insieme delle misure dirette a proteggere l'attività della navigazione e del trasporto rispetto ad interventi umani illeciti, con il termine *safety* viene indicata la c.d. sicurezza operativa ovvero l'insieme di misure normative adottate in ambito internazionale, comunitario e nazionale, volte a salvaguardare persone, mezzi di trasporto e beni trasportati dalla pericolosità propria dell'ambiente in cui si svolge l'attività navigatoria per mare. Nell'accezione di sicurezza marittima così intesa rientrano, pertanto, tutte le misure volte a prevenire il verificarsi di sinistri prevedibili e/o possibili dovuti a cause tecniche o conseguenti a comportamenti colposi dell'uomo, il cui rischio di accadimento può considerarsi interno - nel senso di ordinario - al sistema stesso della navigazione per mare.

In particolare, la *safety* è perseguita mediante disposizioni che tendono a garantire l'efficienza e l'affidabilità dei mezzi (in termini, ad esempio, di impermeabilità, stabilità, robustezza, manovrabilità delle imbarcazioni), la preparazione tecnica degli equipaggi, l'adeguatezza delle infrastrutture, etc.

Pur restando distinti dal punto di vista logico-concettuale, nella pratica le nozioni di *security* e *safety* tendono a sovrapporsi e a confondersi. Del resto, i concetti di *security* e *safety* sono entrambi espressione dell'innato bisogno dell'uomo di controllare, dominare e rimuovere le situazioni di pericolo a prescindere dalla loro specifica fonte<sup>(8)</sup> tanto che, come è stato affermato in dottrina, le nozioni in questione possono a ragione considerarsi due facce della

---

<sup>6</sup> G. VERMIGLIO, *La sicurezza marittima nella società del rischio*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, 283; F. PELLEGRINO, *op. cit.*, 57.

<sup>7</sup> Nella lingua italiana non si rinviene tale distinzione concettuale che è invece presente in altri idiomi tra cui, oltre a quello inglese, la lingua francese che utilizza, infatti, i termini *securité* e *sureté* per indicare, rispettivamente, la sicurezza operativa e la sicurezza rispetto ad atti umani di natura illecita.

<sup>8</sup> A. ANTONINI, *Sicurezza e libertà nella realtà odierna della navigazione*, in M.P. RIZZO – C. INGRATOCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014, p. 520.

stessa medaglia<sup>(9)</sup>. Alla sovrapposizione, in concreto, tra i concetti di *safety* e di *security* contribuisce anche il quadro normativo di riferimento che, nel tentativo di abbracciare tutti gli aspetti critici e potenzialmente pericolosi della navigazione marittima, si è evoluto in modo a tratti poco omogeneo.

Oltre che dai richiamati concetti di *safety* e di *security*, la nozione di sicurezza marittima è oggi arricchita anche dalle misure volte a preservare, dalle attività dell'uomo, l'ambiente marino globalmente inteso e a tutelare, quindi, oltre alle infrastrutture che forniscono il necessario supporto logistico alla navigazione marittima (i.e. porti, lidi, banchine, etc.), anche le condizioni ecologiche dell'ambiente marino stesso. Negli ultimi anni si è infatti diffusa la consapevolezza della necessità di salvaguardare la comunità non soltanto dal pericolo di danni arrecati da condotte illecite (di natura sia dolosa che colposa), ma anche dai pericoli di danni irreversibili connessi ad uno sviluppo e ad una crescita economica non sostenibili.

Pertanto, difesa, prevenzione e gestione del rischio di incidenti e tutela ambientale, pur costituendo tre aspetti concettualmente distinguibili della disciplina in materia di sicurezza della navigazione, risultano tuttavia così strettamente connessi da rendere difficoltoso separare in concreto *security*, *safety* e protezione dell'ecosistema.

Alla luce di quanto precede, risulta evidente l'ampiezza dell'attuale concetto di sicurezza della navigazione, concetto che oggi si estende fino ad includere tutte le misure e gli strumenti volti a tutelare il mare, l'ambiente e la spedizione marittima da qualsiasi tipo di insidia<sup>(10)</sup>.

Il tema della sicurezza marittima risulta strettamente connesso con quello delle attività svolte in ambito portuale. All'interno dei porti si distinguono diverse tipologie di attività umane - che la dottrina suole ripartire in servizi a favore delle navi e servizi a favore delle merci - la cui regolamentazione risulta in diversa misura influenzata dalle problematiche connesse alla sicurezza. In particolare, tra i servizi portuali - intesi in senso lato - svolgono un fondamentale ruolo rispetto alle esigenze di sicurezza i servizi tecnico-nautici (i.e. i servizi di pilotaggio, ormeggio, rimorchio e battellaggio), la cui peculiare disciplina sarà oggetto di specifico approfondimento nel prosieguo della presente ricerca. Tali servizi sono volti, infatti, a facilitare le manovre e le attività delle navi nelle ristrette acque portuali e proprio le esigenze

---

<sup>9</sup> S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Milano, 2013, 12 i quali precisano che tale espressione è stata utilizzata dal Presidente del Consiglio dell'ICAO in occasione del suo discorso durante la XXVII Sessione plenaria dell'*European Civil Aviation Conference* (ECAC) tenutasi a Strasburgo nei giorni 8-9 luglio 2003. Si veda altresì M.M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le norme di safety*, in G. CAMARDA, M. COTTONE, M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, Atti del Convegno Milano 22 aprile 2004, Milano, 2005, 58.

<sup>10</sup> M. PIRAS, *Ruolo dell'EMSA nell'organizzazione dei sistemi di sicurezza*, in M.P. RIZZO, C. INGRATOCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014, 241.

di tutela della sicurezza ne hanno giustificato un particolare assetto organizzativo che è rimasto fino ad oggi pressoché «impermeabile» alle dinamiche della libera concorrenza. Infatti, come illustrato *infra*, il regime di tale particolare categoria di servizi portuali risulta caratterizzato dalla (seppur eventuale) obbligatorietà, dal regime monopolistico, dall'esclusione del diritto di autoproduzione e da una peculiare disciplina tariffaria che consente di recuperare i costi di mantenimento del servizio universale.

## **1.2. Cenni sulle fonti di diritto internazionale in tema di sicurezza marittima.**

Dagli inizi del XX Secolo la disciplina internazionale, comunitaria e nazionale in materia di sicurezza marittima, nella duplice accezione di *safety* e *security*, è stata oggetto di una costante evoluzione che, sull'onda dei gravi incidenti marittimi occorsi ed in seguito agli attentati terroristici dei primi anni del 2000, ha determinato un significativo aumento del volume delle disposizioni, della loro portata applicativa e delle finalità dalle stesse perseguite (non senza che ciò abbia comportato una certa frammentarietà delle fonti)<sup>(11)</sup>.

Le prime convenzioni internazionali che hanno affrontato il problema della sicurezza intesa come *security* risultano connotate da un approccio di tipo reattivo sulla base del quale le condotte illecite contro la navigazione sono oggetto di attività di repressione *ex post*. In questo senso si richiama la Convenzione internazionale concernente l'alto mare<sup>(12)</sup>, conclusa a Ginevra il 29 aprile 1958 che, all'art. 15, ha posto la definizione di pirateria marittima come ogni atto illecito di violenza e di sequestro o di rapina, commesso in alto mare contro l'equipaggio o i passeggeri di una nave. Tale nozione è stata successivamente ripresa anche dall'art. 101 della Convenzione di Montego Bay sul diritto del mare (UNCLOS) del 10 dicembre 1982<sup>(13)</sup> (vedi *infra*, par. 1.4).

La Convenzione di Montego Bay risulta particolarmente significativa nell'evoluzione del concetto di sicurezza marittima poiché in essa la tutela dell'ambiente ha assunto rilevanza

---

<sup>11</sup> E. TURCO BULGHERINI, *Spunti di riflessione in tema di sicurezza marittima*, in M.P. RIZZO, C. INGRATOCCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, cit., p. 18.

<sup>12</sup> Ratificata dall'Italia con Legge 8 dicembre 1961, n. 1658, di «Adesione alla Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua e alla Convenzione sull'alto mare, adottate a Ginevra il 29 aprile 1958 e loro esecuzione».

<sup>13</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), ratificata dall'Italia con Legge 2 dicembre 1994, n. 689, di «Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994».

fondamentale per tutti gli Stati, costieri e non, assurgendo ad interesse generale della comunità internazionale<sup>(14)</sup>.

Più recentemente in ambito internazionale sono state adottate la Convenzione SUA ed il relativo Protocollo<sup>(15)</sup> per la repressione di atti illeciti contro la sicurezza, rispettivamente, della navigazione marittima e delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale, entrati in vigore nel 1992<sup>(16)</sup>. La Convenzione SUA, le cui norme si applicano a tutti gli atti di violenza, impossessamento e distruzione della nave, contiene l'importante regola - mutuata dal settore aeronautico<sup>(17)</sup> - dell'*aut dedere, aut iudicare* (vedi *infra*). In base a tale principio gli Stati firmatari della Convenzione, qualora catturino nel proprio territorio il presunto responsabile di attività terroristiche, sono obbligati a consegnarlo alle autorità di altri Stati che abbiano interesse a perseguirlo oppure a processarlo direttamente secondo la propria legge. La Convenzione ha quindi inteso perseguire l'obiettivo di limitare eventuali posizioni di inerzia o di tolleranza da parte dei paesi firmatari nei confronti dei responsabili di atti di terrorismo.

Parallelamente, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, in ambito internazionale sono state adottate le prime convenzioni che hanno affrontato il tema della lotta all'inquinamento marino in un'ottica preventiva, come ad esempio, la Convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento del mare da idrocarburi (OILPOL 1954) conclusa a Londra il 12 aprile 1954 e successivamente modificata nel 1962, 1969 e 1971. Sempre in tema di inquinamento

---

<sup>14</sup> F. PELLEGRINO, *op. cit.*, 49. In questo senso, la Convenzione si pone l'obiettivo di sviluppare: «i principi contenuti nella risoluzione 2749 (XXV) del 17 dicembre 1970, nella quale l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha in particolar modo solennemente dichiarato che l'area dei fondi dei mari e degli oceani ed il loro sottosuolo, oltre i limiti della giurisdizione nazionale, così come le loro risorse, sono patrimonio comune dell'umanità e che la loro esplorazione e sfruttamento vengono condotti a beneficio di tutta l'umanità, indipendentemente dalla collocazione geografica degli Stati».

<sup>15</sup> I Trattati SUA sono costituiti, in particolare, dalla *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation* e dal *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*, entrambi firmati a Roma il 10 marzo 1988. L'Italia ha ratificato i suddetti accordi internazionali con la Legge 28 dicembre 1989, n. 422, di «Ratifica ed esecuzione della convenzione per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza della navigazione marittima, con protocollo per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale, firmata a Roma il 10 marzo 1988, e disposizioni penali in materia di delitti contro la sicurezza della navigazione marittima e delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale». Entrambi gli accordi sono entrati in vigore a partire dal 1° marzo 1992.

Nel 2005 sia la Convenzione SUA che il Protocollo SUA sono stati modificati dai due Protocolli di Londra del 14 ottobre 2005 per fronteggiare in particolare il rischio del terrorismo internazionale. Le disposizioni contenute nei Protocolli di emendamento sono entrate in vigore sul piano internazionale il 28 luglio 2010. Al 2015 gli Stati parte della Convenzione SUA risultano 38 (pari al 37,27% del tonnellaggio mondiale) mentre gli Stati parte del Protocollo SUA sono 33 (pari al 36,48% del tonnellaggio mondiale) (cfr. M.C. NOTO, *Atti di protesta violenta in mare: pirateria, terrorismo, o fattispecie autonoma?*, in *Riv. dir. int.*, 4, 2015, 1198 ss.).

<sup>16</sup> La Convenzione ed il Protocollo sono stati adottati all'indomani del sequestro della nave da crociera «Achille Lauro», avvenuto il 7 ottobre 1985 ad opera di un commando di guerriglieri palestinesi con lo scopo di ottenere la liberazione di alcuni connazionali detenuti nelle carceri israeliane.

<sup>17</sup> Al riguardo si richiamano la Convenzione per la repressione della cattura illecita di aeromobili, conclusa all'Aja il 16 dicembre 1970, e la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, conclusa a Montreal il 23 settembre 1971.

marino, si richiama la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 16 giugno 1972 che ha sancito l'obbligo per gli Stati di intraprendere tutte le azioni possibili per la protezione dell'ambiente e per la prevenzione dell'inquinamento. In quest'ottica, negli anni Settanta del XX Secolo la comunità internazionale ha adottato diverse convenzioni e in particolare: la Convenzione sulle regole internazionali per prevenire gli abbordi in mare (COLREG 1972) conclusa a Londra il 20 ottobre 1972, contenente specifiche prescrizioni tecniche per evitare le collisioni tra imbarcazioni; la Convenzione sull'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti e di altre sostanze (LDC) del 29 dicembre 1972<sup>(18)</sup> e la Convenzione per la prevenzione dell'inquinamento da navi (MARPOL 73/78) del 2 novembre 1973<sup>(19)</sup> ed il relativo Protocollo del 17 febbraio 1978. In particolare, la Convenzione MARPOL 73/78, il cui obiettivo è preservare l'ambiente marino attraverso la completa eliminazione dell'inquinamento da idrocarburi e da altre sostanze nocive nonché la riduzione al minimo dello sversamento accidentale di tali sostanze, ha posto la disciplina delle certificazioni di sicurezza e delle ispezioni a bordo delle navi petroliere, imponendo specifici requisiti tecnici (come ad esempio l'obbligo di disporre di impianti per la separazione degli idrocarburi). Nel 1992, dopo il sinistro della *Exxon Valdez* occorso in Alaska nel 1989, la suddetta convenzione è stata modificata con l'introduzione dell'obbligo del c.d. «doppio scafo» per le nuove navi petroliere.

Nel 1979, ad Amburgo, è stata inoltre adottata la Convenzione sulla ricerca ed il salvataggio dei marittimi (*Search and Rescue*, SAR)<sup>(20)</sup> e nel 1989, a Londra, la Convenzione sul soccorso in mare (SALVAGE 1989)<sup>(21)</sup>.

La fonte internazionale di riferimento in materia di *safety* è rappresentata, ancor oggi, dalla Convenzione di Londra per la salvaguardia della vita umana in mare del 1974 (SOLAS) adottata in ambito IMO e successivamente oggetto di diversi interventi di modifica<sup>(22)</sup>. La

---

<sup>18</sup> La *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters* è stata firmata a Città del Messico, Londra, Mosca e Washington il 29 dicembre 1972 e ratificata dall'Italia con Legge 2 maggio 1983, n. 305, di «Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie, con allegati, aperta alla firma a Città del Messico, Londra, Mosca e Washington il 29 dicembre 1972, come modificata dagli emendamenti allegati alle risoluzioni adottate a Londra il 12 ottobre 1978».

<sup>19</sup> L'attuale Convenzione MARPOL 73/78 è il risultato della convergenza della Convenzione del 1973 (MARPOL 73) e della Convenzione TSPP - *Tanker Safety and Prevention of Pollution* del 1978.

<sup>20</sup> Ratificata dall'Italia con Legge 2 aprile 1989, n. 147, di «Adesione alla convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso, adottata ad Amburgo il 27 aprile 1979, e sua esecuzione».

<sup>21</sup> Ratificata dall'Italia con Legge 12 aprile 1995, n. 129, di «Ratifica ed esecuzione della convenzione 1989 sul salvataggio, atto finale della Conferenza internazionale sul salvataggio, con allegati, fatta a Londra il 28 aprile 1989».

<sup>22</sup> La prima versione della Convenzione SOLAS (acronimo di *Safety of Life at Sea*) è stata adottata nel 1914 in seguito al disastro della nave «Titanic» avvenuto nel 1912 ed è stata successivamente aggiornata, prima nel 1949 e poi nel 1960. La versione del 1914 non è mai entrata in vigore a causa dello scoppio della Prima Guerra

Convenzione SOLAS, il cui funzionamento è retto dal principio della *tacit acceptance* in base al quale tutti gli emendamenti successivi entrano in vigore con una precisa tempistica e a prescindere dal numero di Paesi che a quella data li abbiano adottati<sup>(23)</sup>, si compone di dodici capitoli il cui contenuto è rappresentato da numerose e puntuali prescrizioni (denominate «regole») di natura tecnica, relative alla costruzione, stabilità e galleggiabilità delle navi; all'adeguatezza dei macchinari a bordo (tra i quali, ad esempio, i sistemi radiotelegrafici e radiotelefonici); ai requisiti dei mezzi di salvataggio; alla prevenzione e gestione di situazioni di particolare pericolo a bordo (come incendi); al sistema dei controlli e delle ispezioni a bordo; agli aspetti tecnico-operativi della navigazione tenuto conto delle differenti esigenze connesse alle diverse tipologie di navigazione marittima<sup>(24)</sup>.

Sempre in tema di *safety*, con specifico riguardo alla formazione del personale marittimo, si richiamano la Convenzione internazionale sugli standards di addestramento, abilitazione e tenuta della guardia per i marittimi (STCW)<sup>(25)</sup> adottata in sede IMO nel 1978 che, oltre ad individuare i requisiti minimi di preparazione e addestramento del personale di bordo (i.e. comandante, ufficiali ed altri membri dell'equipaggio), prevede controlli ed accertamenti sulla

---

Mondiale. La SOLAS attualmente in vigore deriva dal testo del 1974, resa esecutiva in Italia con la Legge 23 maggio 1980, n. 313, di «Adesione alla convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare, con allegato, aperta alla firma a Londra il 1° novembre 1974, e sua esecuzione». Successivamente la Convenzione è stata emendata dal Protocollo del 17 febbraio 1978 (SOLAS PROT. 1978), adottato dalla Conferenza internazionale sulla sicurezza delle navi cisterna e sulla prevenzione dell'inquinamento (entrato in vigore il 1° maggio 1981) e dal Protocollo dell'11 novembre 1988 (SOLAS PROT. 1988), adottato dalla Conferenza internazionale sul sistema armonizzato di visite e certificazioni (entrato in vigore il 3 febbraio 2000) e poi ulteriormente integrata dall'Accordo di Stoccolma del 28 febbraio 1996 sui requisiti specifici di stabilità applicabili alle navi da passeggeri roll-on/roll-off.

Per espresso disposto della Regola 3 la Convenzione SOLAS non si applica: i) alle navi da guerra e ai trasporti di truppe; ii) alle navi da carico inferiori a 500 tonnellate di stazza lorda; iii) alle navi senza mezzi di propulsione meccanica; iv) alle navi in legno di costruzione primitiva; v) alle navi da diporto non adibite ad alcun traffico commerciale; vi) alle navi da pesca.

<sup>23</sup> Il capitolo IX, lett. b.i, della Convenzione SOLAS stabilisce che «Una modificazione della presente Convenzione può essere proposta all'Organizzazione in qualsiasi momento da un Governo contraente. Se questa proposta è accettata alla maggioranza dei due terzi dall'Assemblea dell'Organizzazione [...], la proposta stessa deve essere comunicata dall'Organizzazione a tutti i Governi contraenti per la loro accettazione» e lettera d: «Qualsiasi modificazione comunicata ai Governi contraenti per la loro accettazione [...] entra in vigore per tutti i Governi contraenti – ad eccezione di quelli che abbiano dichiarato prima che essa entri in vigore, di non accettare tale modificazione – dodici mesi dopo la data nella quale la modificazione è stata accettata da due terzi dei Governi contraenti, ivi compresi i due terzi dei Governi rappresentati nel Comitato della sicurezza marittima».

<sup>24</sup> La tipologia di navigazione può essere individuata, infatti, sulla base dell'oggetto dell'attività di trasporto (passeggeri o merci e, tra queste ultime, si può distinguere tra merci in colli o alla rinfusa, merci pericolose, etc.) ovvero del tipo di mezzo utilizzato (navi petrolifere, navi cisterna, navi ro/ro, navi veloci, navi nucleari, piattaforme mobili *offshore*, etc.). In particolare, i capitoli VI e VII contengono specifiche prescrizioni tecniche relative ai carichi trasportati.

<sup>25</sup> La Convenzione STCW (*Seafarer's Training Certification and Watchkeeping*) è stata adottata il 7 luglio 1978 ed è stata successivamente rivisitata nel 1995 e nel 2010 a seguito della Conferenza di Manila del 25 giugno 2010. In Italia è stata resa esecutiva con Legge 21 novembre 1985, n. 739, di «Adesione alla convenzione del 1978 sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti ed alla guardia, adottata a Londra il 7 luglio 1978, e sua esecuzione» ed è entrata in vigore il 26 novembre 1987. Gli emendamenti successivi sono entrati automaticamente in vigore per accettazione tacita.

sussistenza e mantenimento dei suddetti requisiti professionali<sup>(26)</sup>, nonché la Convenzione sul lavoro marittimo<sup>(27)</sup> dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 2006 che stabilisce, invece, i diritti dei lavoratori marittimi in relazione ad aspetti come orario di lavoro e riposo, pagamento dei salari, ferie, rimpatrio, cure mediche, servizi di collocamento, alloggio, salute, sicurezza, prevenzione degli infortuni e gestione dei reclami. Entrambe le richiamate Convenzioni internazionali si pongono l'obiettivo di limitare i rischi di sinistri nella navigazione dovuti al «fattore umano». Come si è detto, infatti, l'errore umano costituisce la causa determinante della maggior parte degli incidenti marittimi laddove, peraltro, anche nei casi in cui l'errore dell'uomo non abbia direttamente provocato il sinistro, la condotta del personale marittimo assume frequentemente un ruolo comunque rilevante nella sua dinamica. Ulteriori disposizioni volte a contenere i rischi connessi al fattore umano nell'attività di navigazione marittima sono previste nel Codice internazionale di gestione della sicurezza delle navi e della prevenzione dell'inquinamento (Codice ISM)<sup>(28)</sup> che, sebbene non contenga una disciplina prettamente tecnica, è stato inserito nel Capitolo IX della Convenzione SOLAS. In particolare, le norme del Codice ISM si applicano alle sole società che operano nel campo dei grandi traffici internazionali (i.e. alle navi da carico e passeggeri superiori a 500 tonnellate di stazza nonché alle piattaforme) e sono rivolte alla compagine armatoriale (*shipowner* e *manager*, ove esistente), al comandante e al personale sia di bordo che di terra. Come espressamente sancito dall'art. 1.2, il Codice ISM persegue l'obiettivo di «assicurare la sicurezza in mare, prevenire lesioni alle persone o perdite di vite umane ed evitare danni all'ambiente, in particolare a quello marino, e danni alle cose». In particolare, il raggiungimento dei predetti obiettivi è perseguito dal Codice ISM attraverso la previsione di un complesso di norme volte a standardizzare i comportamenti di tutti i soggetti responsabili

---

<sup>26</sup> Come esplicitato dal primo *desiderando*, la Convenzione STCW si propone di «promuovere la sicurezza (safety) della vita e della proprietà in mare e la protezione dell'ambiente marino stabilendo di comune accordo degli *standards* internazionali di addestramento, certificazione e tenuta della guardia per i marittimi». La Convenzione STCW contiene un allegato tecnico che reca regole relative ai requisiti di formazione, qualifiche e brevetti per i diversi ruoli assunti dal personale di bordo ed un allegato denominato Codice STCW suddiviso in due parti: la Parte A, vincolante per gli Stati contraenti, contiene alcune tabelle che indicano dettagliatamente le specializzazioni che i candidati devono acquisire rispetto al ruolo che assumeranno a bordo; la Parte B contiene le direttive utili all'esecuzione delle disposizioni della Convenzione.

<sup>27</sup> La Convenzione OIL (*Maritime Labour Convention*), adottata il 7 febbraio 2006 ed entrata in vigore a livello internazionale il 20 agosto 2013, si applica al personale che presta servizio a bordo di navi con stazza lorda di almeno 500 tonnellate e che effettuano viaggi internazionali o comunque tra porti di diversi Stati (si stima dunque che tale convenzione riguardi all'incirca un milione e mezzo di marittimi in tutto il mondo). In Italia è stata resa esecutiva con la Legge 23 settembre 2013, n. 113, di «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 186 sul lavoro marittimo, con Allegati, adottata a Ginevra il 23 febbraio 2006 nel corso della 94<sup>ma</sup> sessione della Conferenza generale dell'OIL, nonché norme di adeguamento interno».

<sup>28</sup> Il Codice ISM (*International Management Code for the Safe Operation of Ship for Pollution Prevention*), adottato con la risoluzione IMO A.741/18 del 4 novembre 1993, è operativo dal 1° luglio 1998.

dell'attività di navigazione in un'ottica sia preventiva che reattiva rispetto all'insorgenza di situazioni di emergenza. In tal senso, la Parte A del Codice ISM, intitolata «Attuazione», stabilisce gli obblighi che le compagnie di navigazione devono assolvere per quanto attiene lo sviluppo, l'applicazione ed il mantenimento di un Sistema di Gestione della Sicurezza (*Safety Management System*, SMS) volto, tra l'altro, ad individuare procedure (in particolare, prove ed esercitazioni) per preparare il personale marittimo a rispondere alle situazioni di emergenza (art. 8). La Parte B, intitolata «Certificazione e verifiche», contiene invece regole volte a garantire il rispetto, da parte delle navi, di livelli di sicurezza che vengono attestati da appositi certificati rilasciati dagli Stati di bandiera (si tratta, in particolare, dei documenti di conformità, dei certificati di gestione della sicurezza, dei documenti di conformità provvisori nonché dei certificati di gestione della sicurezza provvisori)<sup>(29)</sup>.

Negli ultimi anni la comunità internazionale ha avvertito l'esigenza di tutelare la sicurezza marittima in modo unitario applicando misure combinate di *safety* e *security*. Tale circostanza ha fatto sì che fonti normative convenzionali originariamente contenenti soltanto disposizioni in materia di *safety* ad oggi stabiliscano, invece, anche prescrizioni relative alla *security*.

Ne è un esempio la già citata Convenzione SOLAS, testo normativo di riferimento in materia di *safety*, che dal 2002 prevede anche specifiche misure di *security* rivolte a *contracting governments, port authorities* e *ship companies*, ed applicabili alle navi passeggeri e alle navi mercantili di almeno 500 tonnellate di stazza lorda nonché alle installazioni portuali<sup>(30)</sup>. Tra queste si ricorda, in particolare, l'obbligo di adottare il c.d. *International Ship and Port-Facility Security Code* (Codice ISPS) riguardante la sicurezza rispetto ad attentati a bordo della nave e l'interfaccia nave/porto<sup>(31)</sup>, il cui obiettivo è quello di creare un quadro internazionale di cooperazione tra i governi contraenti, le agenzie governative, le amministrazioni locali e gli operatori navali e portuali, con la finalità di rilevare le minacce alla *security* e di adottare misure preventive nei confronti di navi ed impianti portuali utilizzati per il commercio internazionale. In dettaglio, il Codice ISPS prevede che le navi siano dotate di un piano di *security*, approvato dalle amministrazioni degli Stati di bandiera. Per ogni nave deve essere designato un ufficiale che rivesta il ruolo di responsabile della sicurezza (c.d.

---

<sup>29</sup> In merito al Codice ISM si veda G.M. BOI, *Il contributo dell'IsM Code al processo di implementazione della sicurezza nella navigazione marittima*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, 15 ss.

<sup>30</sup> La conferenza diplomatica di Londra del 9-13 dicembre 2002 ha apportato emendamenti al Capitolo V in tema di «*Safety of Navigation*» della Convenzione ed ha altresì modificato il Capitolo XI, dividendolo in due parti, la prima riguardante le «*Special Measures to Enhance Maritime Safety*» (Capitolo XI-1), la seconda le «*Special Measures to Enhance Maritime Security*» (Capitolo XI-2).

<sup>31</sup> Con tale espressione si intendono le interazioni che si verificano quando la nave è interessata da attività che comportano il movimento di persone o di merci o la fornitura di servizi portuali verso la nave o dalla nave.

*Security Officer*), figura che deve essere designata anche dagli armatori per i propri sistemi di *security*. Analoghe misure devono essere assunte anche con riferimento alle infrastrutture portuali (vedi *infra*, par. 1.5.2)<sup>(32)</sup>.

Nel medesimo senso si richiama il complesso sistema di controllo delle navi da parte dello Stato di approdo (*Port State Control*, PSC) adottato in ambito internazionale con il Protocollo d'intesa di Parigi del 1992 (*Memorandum of Understanding*, MoU)<sup>(33)</sup> che, oltre a prendere in considerazione i mezzi navali nei loro aspetti strutturali e tecnico-operativi, prevede anche meccanismi di cooperazione internazionale in tema di *security*, estendendo le attività di prevenzione dalle navi ai porti<sup>(34)</sup>. In particolare, il Protocollo MoU attribuisce alle autorità marittime dei Paesi aderenti (i.e. agli organismi di ispezione) il compito di effettuare ispezioni su una percentuale di navi di qualsiasi bandiera che facciano scalo nei rispettivi porti per contrastare il fenomeno delle navi c.d. *sub-standard*, ossia quelle navi che non rispettano le condizioni minime in materia di sicurezza della navigazione, dell'ambiente marino e delle condizioni di vita a bordo previste dalle pertinenti convenzioni elaborate in ambito IMO (tra le quali, in particolare, la Convenzione SOLAS e la MARPOL 73/78) nonché dalla Convenzione ILO del 1976. In questo modo, come è stato osservato, lo Stato di approdo ha assunto il ruolo di «garante degli interessi ambientali della Comunità internazionale, atteso che la protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento tende ormai ad essere concepita come un interesse collettivo della stessa»<sup>(35)</sup>.

Proprio con l'obiettivo di aumentare la sicurezza marittima nella duplice accezione di *safety* e *security*, prevenire l'inquinamento dei mari ed aumentare la cooperazione tecnica tra Stati, nel

---

<sup>32</sup> Sull'argomento si rinvia a G. TELLARINI, *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003, 1101 e ss.

<sup>33</sup> Il *Memorandum of Understanding* (MoU) è uno strumento tipico della tradizione giuridica anglosassone che, per le sue caratteristiche di flessibilità, è spesso utilizzato in ambito internazionale non necessitando delle complesse procedure di ratifica proprie dei trattati internazionali.

<sup>34</sup> L'esigenza di introdurre un regime di controllo dello Stato portuale è sorta all'indomani del grave incidente della petroliera battente bandiera panamense, *Amoco Cadiz*, occorso nel 1978 al largo dell'isola di Batz che ha determinato lo sversamento in mare di petrolio. Peraltro, il fondamento giuridico del PSC si rinviene nell'art. 218 della Convenzione di Montego Bay del 1982 che attribuisce allo Stato portuale la competenza ad aprire procedimenti su scarichi in mare nei confronti di navi straniere che si trovino (volontariamente) in un porto o presso un'installazione per l'ormeggio a bordo di quello Stato. In proposito si richiamano altresì l'art. 219 della predetta Convenzione, che riguarda le misure di controllo degli Stati portuali volte ad accertare la violazione delle norme e regole internazionali in materia di navigabilità delle navi dalle quali possa derivare un danno all'ambiente marino, e l'art. 226 che stabilisce le condizioni per lo svolgimento di indagini documentali sulle navi battenti bandiera straniera (M.M. COMENALE PINTO, *Port State Control*, in M.P. RIZZO, C. INGRATOCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, cit., 103-104).

<sup>35</sup> M.P. RIZZO, *Il ruolo dello Stato costiero e dello Stato del porto*, in M.P. RIZZO, C. INGRATOCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, cit., 371.

1948 è stata costituita l'*International Maritime Organization* (IMO), agenzia autonoma dell'ONU con sede a Londra<sup>(36)</sup>.

Tra le molte iniziative adottate dall'IMO con lo scopo di implementare la *safety* della navigazione marittima si richiama l'elaborazione del Codice in materia di inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi (Codice IMO). Tale Codice definisce, in particolare, un quadro normativo comune per lo svolgimento delle indagini in materia di inchieste sui sinistri e sugli incidenti marittimi in modo da garantire un'efficace tutela dei marittimi, dei passeggeri, dell'ambiente marino e della sicurezza dei traffici nel suo complesso<sup>(37)</sup>.

Come è stato osservato, la disciplina delle inchieste sui sinistri, oltre a rappresentare uno strumento per l'acquisizione di prove da utilizzare in sede processuale (sia civile che penale), rappresenta, infatti, un utile strumento per il miglioramento della sicurezza marittima ed è in questo senso che la normativa in tale materia si è nel tempo evoluta<sup>(38)</sup>.

In ambito nazionale, oltre alle disposizioni contenute nel Codice della Navigazione (artt. 578 e ss.), si richiama il D. Lgs. 30 marzo 2011, n. 165<sup>(39)</sup> con il quale il Legislatore italiano ha dato attuazione alla Direttiva 2009/18/CE<sup>(40)</sup> (adottata nell'ambito del c.d. pacchetto Erika III, su cui *infra*). In particolare, l'art. 4, comma 1 del D. Lgs. n. 165/2011 ha attribuito alla Commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi di cui all'art. 466*bis* Reg. Nav. Mar.<sup>(41)</sup>, i compiti e le funzioni che la predetta direttiva comunitaria ha riservato all'Organismo

---

<sup>36</sup> Il trattato istitutivo dell'IMO è stato sottoscritto durante la Conferenza marittima delle Nazioni Unite di Ginevra del 6 marzo 1948 (denominata, per l'appunto, Convenzione istitutiva dell'Organizzazione marittima internazionale) ed è divenuto esecutivo il 17 marzo 1958. Fino al 1982 l'IMO ha operato sotto la diversa denominazione di IMCO (acronimo di *Inter-governmental Maritime Consultive Organization*) ed il suo primo compito è stato quello di aggiornare la prima versione della Convenzione SOLAS del 1914.

<sup>37</sup> La versione originaria del Codice IMO è stata adottata con la Ris. A.849(20) del 27 novembre 1997 ed è stata successivamente emendata dalla Ris. A.884(21) del 25 novembre 1999, con la quale sono state introdotte le linee guida per l'investigazione del fattore umano in relazione dinamiche causative dei sinistri e degli incidenti. Il 16 maggio 2008 il *Maritime Safety Committee* (MSC) ha emanato la Ris. MSC.255(84), con la quale è stato adottato il nuovo *Code for the International standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident* (*Casualty Investigation Code*) allo scopo di renderne cogenti alcune disposizioni. In ambito nazionale la disciplina delle inchieste sui sinistri marittimi è contenuta negli artt. 578 e ss. Cod. Nav. relativi all'inchiesta sommaria (art. 578 Cod. Nav.), all'inchiesta formale (artt. 579-583 Cod. Nav.) ed alla verifica della relazione di eventi straordinari (art. 584 Cod. Nav.). In argomento si veda C. INGRATOCCI, *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *Riv. dir. ec. trasp. ambiente*, 2008, 6.

<sup>38</sup> S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, 100.

<sup>39</sup> D. Lgs. 30 marzo 2011, n. 165, di «Attuazione della direttiva 2009/18/CE che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE».

<sup>40</sup> Direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio».

<sup>41</sup> La Commissione centrale d'indagine sui sinistri marittimi è stata istituita dall'art. 15 del D. Lgs. 2 febbraio 2001, n. 28, di «Attuazione della direttiva 1999/35/CE relativa a un sistema di visite obbligatorie per l'esercizio in condizioni di sicurezza di traghetti *roll-on/roll-off* e di unità veloci da passeggeri adibiti a servizi di linea, nonché disciplina delle procedure di indagine sui sinistri marittimi».

investigativo sui sinistri marittimi. In particolare, la predetta Commissione è stata posta alle dirette dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed è dotata di indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale rispetto a qualsiasi altro soggetto i cui interessi possano entrare in conflitto con il compito che le è stato affidato dal Legislatore. La Commissione opera, quindi, quale organo di investigazione tecnica di sicurezza per l'accertamento e la verifica delle cause e delle circostanze relative ai sinistri marittimi che coinvolgono navi battenti bandiera italiana ovunque si trovino ovvero che si verificano nel mare territoriale o nelle acque marittime interne dello Stato o, ancora, che incidono su altri interessi rilevanti dello Stato. La Commissione svolge, inoltre, funzioni di osservatorio per la raccolta e l'analisi dei dati relativi alla sicurezza marittima, nonché attività di studio e ricerca per lo sviluppo delle tecniche investigative e di valorizzazione delle risultanze delle indagini al fine di delineare nuove proposte di previsioni tecniche rivolte ad accrescere e migliorare le condizioni generali di sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo.

### **1.3. La disciplina europea in materia di sicurezza marittima: i pacchetti Erika I, Erika II ed Erika III.**

In ambito europeo, a partire dalla firma del Trattato di Maastricht nel 1992, che ha attribuito all'allora Comunità Europea la competenza in materia di sicurezza dei trasporti<sup>(42)</sup> con ciò legittimando le istituzioni comunitarie ad intraprendere azione autonome rispetto agli Stati membri in tale settore, l'obiettivo di garantire la sicurezza della navigazione e di salvaguardare l'ambiente è stato perseguito attraverso l'adozione di una serie di direttive e regolamenti volti, da una parte, a recepire rendendola obbligatoria la disciplina internazionale in materia di sicurezza marittima e, dall'altra, a stabilire una disciplina comune per gli Stati membri in tema di sicurezza.

In particolare, in seguito agli affondamenti delle petroliere «Erika», naufragata al largo della Bretagna nel dicembre del 1989, e «Prestige», naufragata al largo della costa galiziana nel novembre del 2002<sup>(43)</sup>, le istituzioni comunitarie hanno adottato una serie di provvedimenti legislativi meglio conosciuti come pacchetti Erika I<sup>(44)</sup>, Erika II<sup>(45)</sup> ed Erika III<sup>(46)</sup>.

---

<sup>42</sup> Art. G del Trattato di Maastricht o Trattato dell'Unione europea (TUE), che ha modificato l'art. 75 TCE (oggi art. 91 TUE) attribuendo al il Consiglio (ed oggi anche al Parlamento) la competenza a stabilire «le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti». Il Trattato di Maastricht, è stato firmato il 7 febbraio 1992 dai dodici paesi membri dell'allora Comunità Europea (ora Unione Europea) e fissa le regole politiche e i parametri economico-sociali necessari per l'ingresso dei vari Stati aderenti nell'Unione. È entrato in vigore il 1° novembre 1993.

<sup>43</sup> La petroliera «Erika», nave a monoscafo battente bandiera maltese (che, peraltro, era una bandiera di comodo), è affondata il 12 dicembre 1999 al largo delle coste francesi. Spezzatasi in due tronconi, la nave ha sversato in

---

mare circa 20.000 tonnellate di petrolio, inquinando 400 km di litorale francese. La petroliera «Prestige», anch'essa una vetusta nave a monoscafo, che batteva bandiera delle Bahamas, è affondata invece al largo alle coste spagnole il 19 novembre 2002. La petroliera ha sversato in mare un carico di 77.000 tonnellate di petrolio danneggiando gravemente le coste della Galizia.

<sup>44</sup> Il Pacchetto Erika I è composto da: i) Direttiva 2001/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001, «che modifica la direttiva 94/57/CE del Consiglio relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime», recepita in Italia con D. Lgs. n. 275/2003; ii) Direttiva 2001/106 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, «che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo)», recepita in Italia con D.M. 13 ottobre 2003, n. 305 e successivamente abrogata dalla Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «relativa al controllo da parte dello Stato di approdo», recepita in Italia con D. Lgs. n. 53/2011; iii) Regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 febbraio 2002, «sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo e che abroga il regolamento (CE) n. 2978/94 del Consiglio».

Quest'ultimo Regolamento è stato oggetto di numerose modifiche ed integrazioni ad opera di: Regolamento (CE) n. 1726/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, «che modifica il regolamento (CE) n. 417/2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo»; Regolamento (CE) n. 2172/2004 della Commissione, del 17 dicembre 2004 «recante modifica del regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'introduzione accelerata di norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo»; Regolamento (CE) n. 457/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 aprile 2007 «che modifica il regolamento (CE) n. 417/2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo»; Regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009 «che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo»; Regolamento (CE) n. 1163/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009 «recante modifica del regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo».

Infine, il Regolamento (UE) n. 530/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2012, «sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo» lo ha definitivamente abrogato.

In tema si rinvia a S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, 2013, Milano, 18 ss.

<sup>45</sup> Il Pacchetto Erika II è composto da: i) Direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, «relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/CEE del Consiglio», recepita in Italia con D. Lgs. n. 196/2005; ii) Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, «che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima». La proposta di istituzione di un fondo di risarcimento per l'inquinamento da idrocarburi nelle acque europee (Fondo COPE), originariamente parte del pacchetto, non venne invece adottata.

<sup>46</sup> Il Pacchetto Erika III è composto da: i) Direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime», recepita in Italia con D. Lgs. n. 104/2011; ii) Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «relativa al controllo da parte dello Stato di approdo, recepita in Italia con D. Lgs. n. 53/2011; iii) Regolamento (CE) n. 391/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «relativo alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi»; iv) Direttiva 2009/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «recante modifica della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione», recepita in Italia con D. Lgs. n. 18/2001; v) Direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio», recepita in Italia con D. Lgs. n. 165/2011; vi) Regolamento (CE) n. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente»; vii) Direttiva 2009/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi», recepita in Italia con D. Lgs. n. 111/2012.

Il primo dei pacchetti Erika ha introdotto misure di riforma degli organismi che effettuano ispezioni e controlli a bordo delle navi (le c.d. società di classificazione), prevedendo norme comuni per il loro riconoscimento, e ha reso obbligatorio il controllo delle navi potenzialmente pericolose da parte dello Stato di approdo. A tal fine è stata istituita una *black list*, periodicamente aggiornata, di navi alle quali può essere rifiutato l'accesso al porto perché ritenute sub-standard (vedi *supra*). È stata inoltre introdotta la visita obbligatoria annuale per tutto il naviglio potenzialmente pericoloso<sup>(47)</sup> ed uno scadenziario per sostituire le petroliere monoscafo con petroliere a doppio scafo<sup>(48)</sup>.

La Direttiva 2001/106/CE<sup>(49)</sup> (successivamente abrogata dalla Direttiva 2009/16/CE) sulle ispezioni alle navi ha recepito nell'ordinamento comunitario le norme ed i principi di *safety* stabiliti dal MoU di Parigi, prevedendo una più intensa attività di *Port State Control* (PSC) rispetto alla precedente Direttiva 95/21/CE, attraverso la quale le istituzioni comunitarie hanno introdotto procedure uniformi di ispezione e di fermo volte a garantire «un livello costante di efficienza in tutti i porti ed evitare, al contempo, effetti distorsivi della concorrenza attraverso l'insorgere di “porti di comodo”, in cui il controllo non venga effettuato o venga effettuato in maniera compiacente»<sup>(50)</sup>. In particolare, la Direttiva 2001/106/CE ha reso obbligatorio il controllo delle navi da parte dello Stato di approdo nell'area centro-settentrionale del Mar Mediterraneo rispetto alla quale, considerata la forte intensità di traffico marittimo, si era resa necessaria un'azione di contrasto delle navi sub-standard ed una omogeneizzazione delle procedure di controllo da parte degli Stati. In attuazione del Paris MoU la Direttiva 2001/106/CE ha introdotto il citato strumento della *black list* di navi alle quali può essere rifiutato l'accesso ai porti dell'Unione Europea.

Con il Pacchetto Erika II sono state introdotte misure per migliorare il monitoraggio del traffico marittimo nelle acque europee, in particolare attraverso l'istituzione del *Vessel Traffic*

---

<sup>47</sup> Secondo l'*Allegato V* della Direttiva 2001/106/CE sono considerate a rischio, ad esempio, le petroliere alle quali mancano cinque anni o meno per il disarmo; le navi gasiere e le navi chimichiere (i.e. navi adibite al trasporto di prodotti chimici alla rinfusa) con più di dieci anni di età; le c.d. *bulk carrier* (navi portarinfuse), nonché alcune navi per il trasporto di passeggeri.

<sup>48</sup> Nelle petroliere monoscafo il petrolio è separato dal mare soltanto da una lamiera sul fondo e sul guscio laterale e, pertanto, in caso di collisione o di incaglio, se la lamiera viene danneggiata si rischia che il contenuto delle cisterne di carico fuoriesca nelle acque. Per evitare tale pericolo, è stato introdotto il sistema del c.d. doppio scafo che consiste nel applicare attorno alle cisterne di carico una seconda lamiera interna a sufficiente distanza dalla lamiera esterna.

<sup>49</sup> Direttiva 2001/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, «che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo)».

<sup>50</sup> C. MONTEBELLO, *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in *Riv. dir. economia, trasporti e ambiente*, 3, 2005.

*Service* (VTS)<sup>(51)</sup>, che monitora via radar le navi in navigazione permettendo di sorvegliare i traffici marittimi e, quando necessario, di fornire indicazioni oppure imporre rotte per evitare sinistri marittimi. Tra le misure introdotte dal predetto pacchetto si richiama, altresì, la previsione dell'obbligo per le navi costruite dopo il 2002 che facciano scalo in un porto di uno Stato membro, di dotarsi di un sistema automatico di identificazione e localizzazione (*Automatic Identification System, AIS*)<sup>(52)</sup> nonché di registratori dei dati di viaggio (*Voyage Data Recorders, VDR*)<sup>(53)</sup>.

Il Pacchetto Erika II ha rafforzato, inoltre, i poteri di intervento degli Stati costieri in caso di rischio di incidente o di minaccia di inquinamento, estendendo le operazioni anche oltre alle acque territoriali, ed ha previsto il divieto per le navi di lasciare il porto in caso di avverse condizioni meteomarine (che costituiscono uno dei maggiori rischi per la navigazione via mare). In particolare, ai sensi della Direttiva 2009/16/CE che, come si è detto, ha recepito in ambito comunitario il modello di PSC di cui al Protocollo MoU di Parigi, gli Stati (membri) di approdo devono controllare le navi che approdano nei porti comunitari con priorità, frequenza e portata di ispezioni legate al profilo di rischio dell'unità navale, determinato sulla base di parametri generici e storici<sup>(54)</sup>. Qualora all'esito dei controlli emergano carenze che rappresentano un pericolo per la sicurezza, la salute o l'ambiente, lo Stato di approdo deve provvedere al fermo della nave e tale provvedimento può essere revocato soltanto a condizione che il pericolo sia stato eliminato.

---

<sup>51</sup> La Risoluzione dell'Assemblea dell'IMO A.578(14) del 20 novembre 1985, definisce il VTS come «qualsiasi servizio gestito da una competente autorità per migliorare la sicurezza e l'efficacia del traffico e proteggere l'ambiente attraverso lo scambio di informazioni». Si tratta di un sistema automatico per il controllo del traffico marittimo particolarmente utile nelle aree portuali per prevenire situazioni di pericolo e pianificare le rotte delle navi in situazioni in cui la navigazione risulta particolarmente difficile o nell'ipotesi di traffico intenso (come nel caso di stretti e canali) o congestionato.

<sup>52</sup> L'AIS è un dispositivo radio in banda VHF41 che ottiene, riceve e trasmette informazioni su una nave ed il suo carico, sul porto di partenza, nonché sulla posizione, rotta e velocità. Il sistema AIS è utilizzato in particolare nell'attività di ricerca e soccorso in mare. La ricezione del segnale AIS in Italia è demandata ad una rete di stazioni gestite dalle capitanerie di porto. Sul tema si rinvia a C. RUSSO, *VTS, AIS e altri sistemi di monitoraggio del traffico marittimo*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 2011, IX, 415 ss.; M.M. COMENALE PINTO, G. SPERA, *Profili giuridici dell'automatic identification system*, in R. TRANQUILLI, E.G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008; M. NOBILE, *Il sistema VTS nazionale – Linee di organizzazione ed integrazione nel sistema europeo*, in *Dir. mar.*, 2003, 656 ss.

<sup>53</sup> Il VDR è un sistema di registrazione richiesto dall'IMO per raccogliere dati dai diversi sensori disposti esternamente sulla nave su supporti fissi oppure in un supporto galleggiante dotato di localizzatore che si separa dalla nave in caso di affondamento. Il sistema comprime e memorizza i dati in una memoria protetta, progettata per resistere a tutte le condizioni che potrebbero verificarsi in un incidente in mare (incendio, esplosione, collisione, affondamento, etc.). Le ultime 12 ore di dati vengono registrate e sono disponibili per le autorità e l'armatore della nave per le indagini sull'incidente.

<sup>54</sup> In particolare, gli Stati membri sono tenuti ad ispezionare ogni nave mercantile straniera con priorità I, che faccia scalo nei suoi porti o ancoraggi, e ad effettuare un numero totale di ispezioni su navi di priorità I e II pari al suo carico annuale stabilito in conformità all'art. 5 della Direttiva 2009/16/CE, applicando le norme previste dalle pertinenti convenzioni internazionali dell'IMO (tra le quali, in particolare, la Convenzione SOLAS, la Convenzione MARPOL 73/78 e la Convenzione ILO del 1976) vigenti nel proprio Stato di appartenenza.

Considerata la dinamica degli incidenti delle petroliere «Erika» e «Prestige», i cui danni da inquinamento sarebbero stati ridotti se alle navi fosse stato consentito l'accesso in un porto di rifugio, il Legislatore comunitario ha imposto agli Stati membri l'obbligo di designare un certo numero di luoghi di rifugio<sup>(55)</sup> e di prevedere dei piani per accogliere le navi in *distress*, indicando le necessarie modalità e procedure<sup>(56)</sup>.

Nell'ambito del secondo pacchetto, il Regolamento (CE) n. 1406/2002<sup>(57)</sup> ha istituito l'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima (*European Maritime Safety Agency*, EMSA) con lo scopo di assicurare un livello elevato ed uniforme di sicurezza, inizialmente intesa solo come *safety* ed in seguito anche nella distinta accezione di *security*, e di prevenzione di inquinamento da parte delle navi<sup>(58)</sup>. In particolare, l'*European Maritime Safety Agency* (EMSA) è un ente pubblico dotato di personalità giuridica con compiti di assistenza tecnica, operativa e scientifica nonché di interpretazione ed applicazione degli atti giuridici comunitari, a favore degli Stati membri e della Commissione europea (art. 2, par. 2 e 3 del Regolamento (CE) n. 1406/2002). L'Agenzia ha inoltre il compito di monitorare l'applicazione della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima e di effettuare visite negli Stati membri ed ispezioni per conto della Commissione europea presso le sedi degli organismi di certificazione deputati ad ispezionare e a svolgere le visite di controllo sulle navi, in

---

<sup>55</sup> Per le medesime esigenze è stata adottata in ambito IMO la Risoluzione A.949(23) del 5 dicembre 2003 recante «Linee guida sui luoghi di rifugio per navi in pericolo» che, sebbene non vincolanti, forniscono direttive utili per gli Stati costieri, i comandanti ed i soccorritori in caso di situazioni critiche. La Risoluzione afferma, in particolare, che, se una nave in pericolo chieda di poter entrare in un luogo di rifugio, lo Stato costiero non ha l'obbligo di consentirne l'ingresso ma ha solo il dovere di valutare tutti i fattori ed i rischi del caso «*in a balanced manner*», offrendo rifugio quando ciò risulti ragionevolmente possibile ovvero quando i danni prevedibili come conseguenza del negato accesso superino i danni che potrebbero derivare se fosse invece concesso l'ingresso nel porto.

<sup>56</sup> In Italia, ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 196 di «Attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale», competente «ad assumere le decisioni in ordine all'accoglienza delle navi che necessitano di assistenza» è il Capo del Compartimento marittimo. Il suddetto provvedimento legislativo è stato successivamente modificato dal D. Lgs. n. 18/2011 di «Attuazione della direttiva 2009/17/CE concernente la modifica della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e di informazione».

<sup>57</sup> Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, «che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima».

<sup>58</sup> Il *Considerando* n. 3 del Regolamento (CE) n. 1406/2002 afferma che «L'Agenzia dovrebbe rappresentare, in termini generali, l'organismo tecnico in grado di fornire alla Comunità i mezzi necessari per intervenire efficacemente al fine di migliorare la sicurezza marittima nel suo complesso e le regole di prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi. L'Agenzia dovrebbe assistere la Commissione speciale nel costante processo di aggiornamento e sviluppo della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima e prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi, e dovrebbe fornire il sostegno necessario per assicurare che tale legislazione trovi applicazione in tutto il territorio comunitario in maniera efficace e convergente, assistendo la Commissione europea nello svolgere i compiti attribuiti a quest'ultima dalla vigente e futura legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima e prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi».

applicazione dell'art. 8, par. 3 del Regolamento (CE) n. 391/2009<sup>(59)</sup> (art. 2, par. 4). L'EMSA svolge, inoltre, le visite ed i controlli e quelle relative alla formazione e alla certificazione della gente di mare nei paesi terzi in applicazione della Direttiva 2008/106/CE<sup>(60)</sup> (art. 3), assistendo inoltre la Commissione europea nei compiti ispettivi sui porti attribuiti dall'art. 9, par. 4 del Regolamento (CE) n. 725/2004<sup>(61)</sup> relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali (art. 2, par. 2, lett. b).

L'EMSA gestisce il Centro dati europeo per l'identificazione e il tracciamento a lungo raggio delle navi (*Long-Range Identification and Tracking, LRIT*)<sup>(62)</sup>, la piattaforma *SafeSeaNet*<sup>(63)</sup>

---

<sup>59</sup> Il Regolamento (CE) n. 391/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, «relativo alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi organismi preposti all'ispezione», contiene le misure che devono essere adottate dagli organismi preposti all'ispezione, al controllo e alla certificazione delle navi per conformarsi alle convenzioni internazionali sulla sicurezza in mare e sulla prevenzione dell'inquinamento marino o, perseguendo nel contempo l'obiettivo della libera prestazione di servizi.

L'art. 8 del predetto Regolamento stabilisce che «Tutti gli organismi riconosciuti sono valutati dalla Commissione europea in collaborazione con lo Stato membro che ha presentato la corrispondente richiesta di riconoscimento, su base regolare e almeno ogni due anni, onde verificare se rispettano gli obblighi in applicazione del presente regolamento e se soddisfano i criteri minimi di cui all'allegato I [...]. La valutazione può comprendere una visita alle sedi regionali dell'organismo riconosciuto nonché un'ispezione a campione delle navi, sia in servizio sia in costruzione, a fini di verifica delle prestazioni dell'organismo riconosciuto. In tal caso la Commissione europea informa, ove opportuno, gli Stati membri in cui sono ubicate le sedi regionali. La Commissione europea comunica agli Stati membri una relazione sui risultati della valutazione».

<sup>60</sup> Direttiva 2008/106/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, «concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare» ha sostituito la Direttiva 1994/58/CE, del 22 novembre 1994, attraverso la quale l'Unione Europea aveva recepito la disciplina in materia di formazione dei lavoratori marittimi di cui alla Convenzione STCW. La Direttiva 2008/106/CE è stata a sua volta modificata dalla Direttiva 2012/35/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, «che modifica la direttiva 2008/106/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare».

<sup>61</sup> Regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, «relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali».

<sup>62</sup> Il sistema LRIT, previsto dalla Convenzione SOLAS, è un apparato satellitare in grado di trasmettere automaticamente identità, posizione (latitudine e longitudine), data e orario relativi alle navi.

<sup>63</sup> Il sistema *SafeSeaNet* è stato introdotto dalla Direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002 «relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione». Si tratta di una piattaforma che permette lo scambio telematico tra le amministrazioni marittime degli Stati membri ai fini della sicurezza della navigazione e del controllo del traffico marittimo. In particolare, nella banca dati *SafeSeaNet* confluiscono, attraverso il sistema AIS (che trasmette le informazioni alle stazioni costiere e da qui all'*European Index Server* (EIS) che è il cuore del *SafeSeaNet*) e il *Mandatory Ship Reporting System* (MRS) (riguardante l'obbligo di trasmettere informazioni in determinate aree), le seguenti informazioni:

- la posizione attuale delle navi attraverso il sistema di identificazione automatica AIS;
- lo storico delle posizioni delle navi;
- informazioni sulle navi attraverso il sistema di identificazione automatica AIS (nome e numero di identificazione, bandiera, dimensioni, velocità, rotta, destinazione, tipologia di nave, etc.);
- orario di partenza e di arrivo;
- informazioni sulle merci pericolose trasportate a bordo;
- informazioni sugli incidenti concernenti la *safety* che hanno coinvolto le navi;
- informazioni sugli incidenti concernenti l'inquinamento che hanno coinvolto le navi;
- informazioni sui rifiuti presenti a bordo o che devono essere sbarcati;
- informazioni relative alla *security*;
- informazioni sulle rimanenti navi a scafo singolo;
- informazioni sulle navi bandite dai porti europei;
- mappe digitali.

per lo scambio telematico di dati tra le amministrazioni marittime degli Stati membri ai fini della sicurezza della navigazione e, in particolare, del controllo del traffico marittimo, nonché la rete satellitare di monitoraggio europea denominata *CleanSeaNet*, collaborando con le autorità nazionali per identificare le navi responsabili degli scarichi illeciti in mare e dell'inquinamento da estrazione di petrolio o gas.

Per quanto riguarda la *security* l'Agenzia assiste la Commissione europea nell'elaborazione degli atti normativi e nell'effettuazione delle ispezioni previste dal Regolamento (CE) n. 725/2004.

In seguito all'adozione del Regolamento (CE) n. 724/2004<sup>(64)</sup> e, successivamente, del Regolamento (UE) n. 100/2013<sup>(65)</sup> le competenze dell'Agenzia sono state ampliate e, ai compiti originariamente individuati dal regolamento istitutivo, sono stati aggiunti quelli di contrasto alla pirateria, di miglioramento della formazione del personale marittimo, di creazione di uno spazio marittimo senza barriere. Inoltre, in seguito al disastro ambientale occorso nel Golfo del Messico nel 2010 a causa dell'esplosione della piattaforma petrolifera *Deepwater Horizon*, l'EMSA può intervenire, se richiesta e sotto l'autorità degli Stati richiedenti, con azioni di contrasto contro l'inquinamento marino, ivi compreso quello provocato dagli impianti di estrazione di gas e petrolio (cfr. art. 1, par. 1).

Recentemente, il Regolamento (UE) 2016/1625<sup>(66)</sup> ha apportato ulteriori modifiche al regolamento istitutivo dell'EMSA nell'ottica di rafforzare la cooperazione di tale agenzia con altre agenzie europee e, in particolare, con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera<sup>(67)</sup> e l'Agenzia europea di controllo della pesca<sup>(68)</sup>, nonché la cooperazione con le autorità degli Stati membri che esercitano funzioni di guardia costiera per aumentare la

---

Le informazioni raccolte sono messe a disposizione dei soggetti interessati alla sicurezza marittima.

<sup>64</sup> Regolamento (CE) n. 724/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, «recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima».

<sup>65</sup> Regolamento (UE) n. 100/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, «recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima».

<sup>66</sup> Regolamento (UE) 2016/1625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016 «che modifica il regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima».

<sup>67</sup> Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, «relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio». Funzione principale della Guardia costiera e di frontiera europea è quella di contribuire ad una gestione integrata delle frontiere esterne dell'Unione Europea di gestire i flussi migratori assicurando un livello elevato di sicurezza nel rispetto del principio della libera circolazione e dei diritti fondamentali. In dettaglio la Guardia costiera e di frontiera europea è composta da un'Agenzia europea della guardia costiera e di frontiera (che sostituisce Frontex) e dalle autorità nazionali competenti per la gestione delle frontiere.

<sup>68</sup> Regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, «che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca».

conoscenza della situazione marittima. In particolare, l'EMSA, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e l'Agenzia europea di controllo della pesca sono tenute a collaborare con le guardie costiere nazionali ed europee attraverso la condivisione, l'integrazione e l'analisi delle informazioni disponibili nei sistemi di segnalazione delle navi e nei propri sistemi di informazione (art. 2 *ter*, par. 1, lett. a), fornendo, inoltre, servizi di sorveglianza e di comunicazione basati su tecnologie avanzate, comprese le infrastrutture terrestri e spaziali e sensori montati su qualsiasi tipo di piattaforma (art. 2 *ter*, par. 1, lett. b).

Considerato che la maggior parte dei compiti attribuiti all'Agenzia sono di tipo preventivo, è stato osservato che con l'istituzione dell'EMSA può dirsi che il Legislatore comunitario abbia voluto superare l'approccio emergenziale che sino ad allora aveva connotato la disciplina convenzionale internazionale in materia di sicurezza marittima<sup>(69)</sup>. Solitamente, infatti, l'adozione di nuove misure per la tutela della sicurezza della navigazione avviene soltanto dopo che si sono verificati gravi incidenti, allorché si rende evidente l'insufficienza e/o l'inefficacia della disciplina sino a quel momento in vigore. La previsione di un organismo pubblico indipendente che presidi, implementi e monitori stabilmente gli interventi normativi attuali e futuri di contrasto all'inquinamento dei mari provocato dal trasporto marittimo pare invece andare oltre il suddetto approccio, la cui inadeguatezza a garantire la sicurezza marittima – pur nella complessità dei temi e delle problematiche affrontate – è apparsa evidente.

In seguito, il Legislatore comunitario è intervenuto con ulteriori provvedimenti normativi a modificare, ed infine abrogare, il Regolamento (CE) n. 417/2002 in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente, la cui disciplina è ora contenuta nel Regolamento (CE) n. 530/2012<sup>(70)</sup>.

Nel marzo 2009 è stato approvato il terzo pacchetto marittimo, Erika III, comprendente otto provvedimenti legislativi con i quali il Legislatore comunitario è intervenuto ulteriormente sulle attività attribuite agli organismi di classificazione e certificazione, ed ha introdotto in

---

<sup>69</sup> M. PIRAS, *op. cit.*, 235.

<sup>70</sup> Segnatamente con i seguenti provvedimenti: Regolamento (CE) n. 2172/2004 della Commissione, del 17 dicembre 2004, «recante modifica del regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'introduzione accelerata di norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo»; Regolamento (CE) n. 457/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 aprile 2007, «che modifica il regolamento (CE) n. 417/2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo»; Regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, «che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo»; Regolamento (CE) n. 1163/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, «recante modifica del regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo».

ambito europeo il sistema del *Port State Control* (PST) previsto a livello internazionale dal Protocollo MoU. Il Pacchetto Erika III ha modificato, inoltre, la disciplina in materia di luoghi di rifugio, introducendo disposizioni più articolate relative alla predisposizione dei piani per l'accoglienza delle navi in pericolo e ha introdotto modifiche ed integrazioni alla disciplina comunitaria in materia di monitoraggio della navigazione. In questo senso, l'intervento normativo del 2009 ha esteso l'utilizzo di sistemi d'identificazione automatica (AIS) anche ai pescherecci, prevedendo, inoltre, l'utilizzo di sistemi d'identificazione e tracciamento a lungo raggio delle navi (LRIT) ed introducendo il già citato sistema europeo per lo scambio di dati marittimi (*SafeSeaNet*) gestito dall'EMSA.

Il Regolamento (CE) n. 336/2006<sup>(71)</sup> ha reso obbligatorio per le compagnie di navigazione conformarsi al Codice ISM, stabilendo che le amministrazioni dello Stato di bandiera e dello Stato di approdo controllino l'istituzione, l'attuazione ed il corretto mantenimento da parte delle prime dei sistemi di gestione della sicurezza sia a bordo che a terra<sup>(72)</sup>.

Sempre con riferimento alla sicurezza della navigazione, nella sua accezione di *safety*, assumono significativa rilevanza gli interventi legislativi comunitari in tema di addestramento e abilitazione per la gente di mare nonché in materia di orario di lavoro dei marittimi. Considerate le dimensioni globali del settore del trasporto per mare, il Legislatore comunitario ha avvertito la necessità di prevedere requisiti uniformi, e comunemente accettati a livello internazionale, che rendessero omogenea la normativa in materia di lavoro in modo da superare la frammentarietà delle regole proprie dei singoli Stati. La regolamentazione di tali materie è infatti di cruciale importanza per garantire la sicurezza marittima attesa l'incidenza del fattore umano nella causazione dei sinistri nella navigazione. Pertanto, attraverso l'emanazione di appositi regolamenti e direttive, le istituzioni comunitarie hanno deciso di rendere immediatamente applicabili nel territorio dell'Unione Europea le disposizioni

---

<sup>71</sup> Regolamento (CE) n. 336/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio «sull'attuazione nella Comunità del codice internazionale di gestione della sicurezza e che abroga il regolamento (CE) n. 3051/95 del Consiglio (GUUE 4 marzo 2006, n. L 64/1)».

<sup>72</sup> Il Regolamento riproduce integralmente, in allegato, il Codice ISM. Ai sensi dell'art. 3 il Regolamento si applica alle seguenti tipologie di navi nonché alle società che le gestiscono: a) navi da carico e navi da passeggeri battenti bandiera di uno Stato membro, che effettuano viaggi internazionali; b) navi da carico e navi da passeggeri che effettuano esclusivamente viaggi nazionali, indipendentemente dalla bandiera; c) navi da carico e navi da passeggeri che operano da o verso porti degli Stati membri, in servizio di linea marittimo, indipendentemente dalla bandiera; d) piattaforme mobili di perforazione che operano sotto l'autorità di uno Stato membro.

L'art. 7 del Regolamento riconosce agli Stati membri la possibilità di derogare ad alcune specifiche disposizioni della Parte A del Codice (tra le quali quelle riguardanti «risorse e personale» di cui all'art. 6 del Codice), in relazione a particolari tipologie di navi che svolgono esclusivamente viaggi nazionali, qualora la loro osservanza risulti nella pratica difficoltosa. Per alcuni rilievi critici si veda R. GENOVESE, *Le misure comunitarie di prevenzione dei sinistri marittimi provocati da errore umano: quadro normativo attuale e spunti di riflessione*, in *Riv. dir. ec. trasp. ambiente*, XIII, 2015, 354.

internazionali che si occupano della preparazione e della professionalità della gente di mare nonché del benessere psico-fisico dei marittimi, essendo tali elementi necessari per far fronte a situazioni di emergenza.

In materia di formazione dei membri dell'equipaggio si richiama la Direttiva 2008/106/CE<sup>(73)</sup>, successivamente modificata dalla Direttiva 2012/35/UE<sup>(74)</sup>. La predetta Direttiva 2008/106/CE ha recepito, in particolare, la Convenzione STCW ed ha previsto che le conoscenze teoriche e le abilità pratiche dei marittimi siano attestate sulla base di un sistema di certificati conforme alla disciplina della citata convenzione internazionale. Segnatamente, i certificati di cui alla predetta normativa comunitaria si suddividono in «certificati di competenza», «certificati di addestramento», «prove documentali»<sup>(75)</sup> e sono rilasciati dalle autorità o organismi competenti designati dagli Stati membri (in Italia i certificati sono rilasciati dall'Autorità Marittima ai sensi dell'art. 3, co. 3, D. Lgs. 12 maggio 2015, n. 71). L'art. 17 della Direttiva 2008/106/CE attribuisce, infatti, agli Stati membri la responsabilità in ordine alla formazione e alla valutazione dei marittimi e dunque riconosce agli Stati di bandiera un ruolo centrale nella formazione dell'equipaggio e nei relativi controlli a garanzia del rispetto delle prescrizioni previste dalla Convenzione STCW. Parimenti importante è il ruolo riconosciuto agli Stati di approdo i quali, come previsto dall'art. 22 della Direttiva 2008/106/CE, hanno il potere di verificare che i marittimi imbarcati su tutte le navi che arrivino nei propri porti, a prescindere dalla bandiera battuta, siano in possesso dei certificati di competenza, di addestramento o di altra prova documentale potendo, qualora emergano carenze in relazione alla certificazione, disporre il fermo della nave ai sensi del successivo art. 24.

---

<sup>73</sup> Direttiva 2008/106/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, «concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare».

<sup>74</sup> Direttiva 2012/35/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, «che modifica la direttiva 2008/106/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare». La predetta Direttiva è stata attuata in Italia con D. Lgs. n. 71/2015.

<sup>75</sup> Ai sensi dell'art. 1, punti 36, 37 e 38, si intende, rispettivamente, per «certificato di competenza» il «certificato rilasciato e convalidato relativo a comandanti, ufficiali e radio-operatori del GMDSS [nota: il *Global Maritime Distress Safety System*, GMDSS, è un sistema di comunicazioni radio a copertura globale] [...] che abilita il legittimo titolare a prestare servizio nella qualifica e a svolgere le funzioni previste al livello di responsabilità in esso specificato»; per «certificato di addestramento» si intende il «certificato diverso da un certificato di competenza, rilasciato a un marittimo, attestante che i pertinenti requisiti in materia di formazione, competenza o servizio in navigazione previsti dalla presente direttiva sono soddisfatti» e per «prova documentale» la «documentazione, diversa dal certificato di competenza o dal certificato di addestramento, utilizzata per stabilire che i pertinenti requisiti previsti dalla presente direttiva sono soddisfatti».

Per ottenere o rinnovare i suddetti certificati i candidati devono dimostrare di essere in possesso di specifiche competenze nei seguenti campi: navigazione; maneggio del carico e stivaggio; controllo del governo della nave e assistenza alle persone a bordo; macchine e motori marini; macchinari elettrici, elettronici e di controllo; manutenzione e riparazione; radiocomunicazioni. Il livello di competenza richiesto varia a seconda del livello di responsabilità ricoperto dal marittimo all'interno dell'equipaggio (dirigenziale, operativo e ausiliario).

Ai fini della sicurezza della navigazione riveste un ruolo di fondamentale rilevanza la regolamentazione dell'orario di lavoro dei marittimi in quanto la riduzione del livello di affaticamento dell'equipaggio consente di limitare il rischio di incidenti. La disciplina del riposo del personale marittimo è prevista, in particolare, dalla Direttiva 1999/63/CE<sup>(76)</sup>, successivamente modificata dalla Direttiva 2009/13/CE<sup>(77)</sup>. La predetta Direttiva 1999/63/CE ha attuato l'accordo concluso tra l'associazione rappresentante i datori di lavoro (*European Community Shipowners Association*, ECSA) e quella rappresentante i lavoratori marittimi (Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione Europea, FST), accordo che si applica a tutta la gente di mare imbarcata sulle navi di qualsiasi nazionalità operanti nelle acque dell'Unione Europea<sup>(78)</sup>. Il predetto accordo tra le associazioni di categoria, attraverso la formulazione di una serie di clausole, disciplina in particolare i seguenti aspetti: la durata dell'orario di lavoro e dei periodi di riposo (clausole 3, 4 e 5); il divieto di impiegare marittimi minorenni nei turni di notte e qualora il lavoro possa compromettere la loro salute o sicurezza (clausola 6); la possibilità per il comandante di sospendere il riposo in casi di emergenza e fino al ritorno alla condizione di normalità (clausola 7); l'obbligo di tenuta di particolari registri in cui indicare le ore giornaliere di lavoro e riposo in modo da verificare la loro conformità all'accordo (clausola 8); il divieto di assumere a bordo minori di sedici anni (clausola 11); l'obbligo dei lavoratori marittimi di presentare un certificato medico attestante l'idoneità al servizio prima dell'ingaggio (clausola 13); l'obbligo per gli armatori di fornire alle autorità nazionali competenti tutte le informazioni riguardo agli addetti ai turni di guardia e ad altri lavoratori notturni (clausola 14) e al comandante le risorse necessarie all'adempimento degli obblighi previsti dall'accordo (clausola 12).

---

<sup>76</sup> Direttiva 1999/63/CE del Consiglio, del 21 giugno 1999, «relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST)». La Direttiva è stata attuata in Italia con il D. Lgs. 27 n. 108/2005.

<sup>77</sup> Direttiva 2009/13/CE del Consiglio, del 16 febbraio 2009, «recante attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) sulla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e modifica della direttiva 1999/63/CE».

<sup>78</sup> L'ambito di applicazione dell'accordo è stato esteso a tutte le navi operanti nei mari europei dalla Direttiva 1999/95/CE, del 13 dicembre 1999, «concernente l'applicazione delle disposizioni relative all'orario di lavoro della gente di mare a bordo delle navi che fanno scalo nei porti della Comunità».

#### 1.4. La Direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi.

L'allarme suscitato da una serie di gravissimi incidenti, per lo più attinenti alla perforazione e all'estrazione di idrocarburi in mare (in particolare quello della piattaforma petrolifera *Deepwater Horizon* nel Golfo del Messico)<sup>(79)</sup>, ha spinto le istituzioni europee ad avviare un processo di radicale revisione della normativa in materia di sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi al fine di adottare procedure di autorizzazione, controlli e sanzioni più rigorose e severe.

Il processo di revisione della normativa in materia di idrocarburi ha avuto inizio con la Comunicazione della Commissione europea del 13 ottobre 2010<sup>(80)</sup> cui è seguita la Decisione 2013/5/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2012<sup>(81)</sup> con la quale l'Unione Europea ha aderito al Protocollo *Offshore* del 14 ottobre 1994, in attuazione della Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento del 1976 (Convenzione di Barcellona)<sup>(82)</sup>.

---

<sup>79</sup> La piattaforma *Deepwater Horizon*, di proprietà della società inglese British Petroleum, era adibita alla perforazione e all'estrazione petrolifera nel Golfo del Messico. Il 20 aprile 2010 un'esplosione ha provocato un gigantesco incendio e la concomitante fuoriuscita di idrocarburi. Oltre alla morte di undici lavoratori, l'incidente ha causato lo sversamento in mare di quasi 5 milioni di barili di petrolio determinando una vera e propria catastrofe ecologica. La fuoriuscita di petrolio è continuata per 106 giorni contaminando le acque e le coste di quattro Stati (Louisiana, Mississippi, Alabama e Florida). Quella della *Deepwater Horizon* è stata la catastrofe ambientale più grave della storia americana, superando di gran lunga la dispersione in mare del petrolio causato dall'incagliamento della superpetroliera *Exxon Valdez* nel 1989 nel Golfo dell'Alaska. Peraltro, l'incendio della *Deepwater Horizon* non è stato l'unico incidente riguardante gli impianti di trivellazione in mare: si ricorda l'incendio della piattaforma petrolifera messicana *Ixtoc I* nel Golfo del Messico che nel 1979 ha disperso 480.000 tonnellate di petrolio in mare; l'incidente occorso nel 1983, nel Golfo Persico alla piattaforma petrolifera *Nowruz* che, colpita per un errore di manovra da una nave cisterna, ha provocato la dispersione in mare di 300.000 tonnellate di petrolio; l'esplosione avvenuta nel 1988 sulla piattaforma di trivellazione americana *Odyssey*, al largo della costa orientale del Canada, con lo sversamento in mare di circa 132.000 tonnellate di petrolio; l'esplosione su una piattaforma operante nella Zona Economica Esclusiva australiana nel 2009; la fuoriuscita di petrolio greggio dalla piattaforma cinese *Penglai 19-3*, operante nel Mar Cinese meridionale nel 2011; l'incidente della piattaforma *Gannett Alpha* con lo sversamento di diverse centinaia di tonnellate di greggio nel Mare del Nord nel 2011.

Il disastro della *Deepwater Horizon*, per le sue enormi proporzioni, è stato espressamente citato dalla Direttiva 2004/32/CE al punto 5 dei *Considerando*.

<sup>80</sup> Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, del 13 ottobre 2010, «Affrontare le sfide della sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi», COM(2010)560.

<sup>81</sup> Decisione 2013/5/UE del Consiglio, del 17 dicembre 2012, «sull'adesione dell'Unione europea al protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo del mare e del suo sottosuolo».

<sup>82</sup> Nel 1975, 16 paesi del Mediterraneo e l'allora Comunità Economica Europea hanno adottato il *Mediterranean Action Plan* (MAP). Le stesse parti hanno firmato a Barcellona (16 febbraio 1976) la Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento (Convenzione di Barcellona) che l'Italia ha ratificato con la Legge 25 gennaio 1979, n. 30.

Il MAP si componeva di sette Protocolli, relativi ad aspetti specifici della conservazione dell'ambiente del Mar Mediterraneo e, in particolare: *Dumping Protocol*; *Prevention and Emergency Protocol*; *Land-based Sources and Activities Protocol*; *Specially Protected Areas and Biological Diversity Protocol*; *Offshore Protocol*; *Hazardous Wastes Protocol*; *Protocol on Integrated Coastal Zone Management* (ICZM). Nel 1995 è stato adottato il MAP Fase II, in sostituzione del MAP del 1975, ed è stata firmata la Convenzione per la Protezione dell'Ambiente Marino e della Regione Costiera del Mediterraneo che ha modificato la Convenzione del 1976.

Successivamente, le istituzioni comunitarie hanno adottato la Direttiva 2013/30/UE<sup>(83)</sup> che ha stabilito misure minime di sicurezza per la ricerca e lo sfruttamento degli idrocarburi in mare, allo scopo di ridurre il verificarsi di incidenti gravi<sup>(84)</sup> e di limitarne le conseguenze dannose in termini di inquinamento ambientale. In particolare, la Direttiva 2013/30/UE ha fatto applicazione dei principi-guida del diritto ambientale europeo, ossia il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva nonché il principio «chi inquina paga» (*polluter pays*)<sup>(85)</sup>. Il principio «chi inquina paga» è stato introdotto nell'ordinamento giuridico comunitario con la Direttiva 2004/35/CE<sup>(86)</sup> ed ha assunto ampio rilievo nell'ambito della

---

<sup>83</sup> Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, del 12 giugno 2013, «sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE».

<sup>84</sup> L'art. 2, par. 1 della Direttiva 2013/30/UE distingue gli «incidenti gravi» in: i) incidenti che comportano esplosioni, incendi, la perdita di controllo di un pozzo o la fuoriuscita di idrocarburi o di sostanze pericolose che comportano, o hanno un forte potenziale per provocare decessi o lesioni personali gravi; ii) incidenti che recano all'impianto o alle infrastrutture connesse danni gravi che comportano, o hanno un forte potenziale per provocare, incidenti mortali o lesioni personali gravi; iii) qualsiasi altro incidente che provoca la morte o lesioni gravi a cinque o più persone che si trovano sull'impianto in mare in cui ha origine il pericolo o sono impegnate in un'operazione sull'impianto in mare nel settore degli idrocarburi o sulle infrastrutture connesse o in collegamento con tale impianto e tali infrastrutture; iv) qualsiasi incidente ambientale grave risultante dagli incidenti di cui sopra.

<sup>85</sup> I suddetti principi-guida elaborati dal Legislatore comunitario sono espressamente previsti dal Titolo XX del TFUE, al par. 2 dell'art. 191 (ex art. 174 TCE). In particolare, il «principio di precauzione» è stato previsto per la prima volta in una comunicazione della Commissione europea, adottata nel febbraio 2000, in cui è stato definito il concetto e la sua modalità di applicazione (COM(2000)1 *final*). Tale principio si riferisce ad un approccio alla gestione del rischio in base al quale, qualora sussistano dubbi in merito all'effetto potenzialmente pericoloso di un'attività o di un prodotto per persone ed ambiente, e se non c'è ancora consenso scientifico sulla questione, l'attività o la distribuzione del prodotto può essere bloccata. Come è stato osservato, oltre al ruolo di criterio regolatore delle misure di protezione ambientale, il predetto principio svolge l'ulteriore funzione di «strumento cognitivo e operativo della prevenzione del danno all'ambiente [...] infatti, per adottare una determinata azione sulla base del principio di precauzione, è sufficiente la presenza di un principio di prova scientifica. Il principio di precauzione si configura così come caposaldo del sistema di prevenzione del danno all'ambiente perché capace di scongiurare danni irreversibili, evitando l'evento dannoso, anche nel caso in cui la misura precauzionale non sia stata ancora spiegata scientificamente» (G. PISCIOTTA, *Riflessioni intorno alla responsabilità ambientale per le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi tra precauzione, prevenzione e riparazione*, in *Riv. dir. economia, trasporti e ambiente*, 2017, XV, 16).

Il «principio di prevenzione» si riferisce all'esigenza di agire tempestivamente per evitare il verificarsi del danno dal momento che, una volta verificatosi, diventa più costoso porvi rimedio oltre che in molti casi tecnicamente impossibile. Al suddetto principio è stato attribuito l'obiettivo di prevenire il danno derivante dall'esercizio di attività di cui si conosce la pericolosità per l'ambiente e quindi tenendo conto di rischi conosciuti (G. PISCIOTTA, *op. loc. ult. cit.*).

<sup>86</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, «sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale». La predetta Direttiva è stata adottata al fine di prevenire o di riparare il danno ambientale alle specie e agli habitat naturali protetti, all'acqua e al suolo. In Italia è stata recepita con il D. Lgs. 2 aprile 2006, n. 152.

A livello internazionale il principio «chi inquina paga» ha trovato una prima applicazione, *de facto*, nella *International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* (CLC) adottata in ambito IMO il 29 novembre 1969, che ha introdotto un sistema di responsabilità extracontrattuale oggettiva del proprietario della nave. Tuttavia, la prima formulazione espressa di tale principio risale ad una raccomandazione elaborata dall'OCSE nel 1972 in cui è stata affermata la necessità che al responsabile dell'inquinamento siano imputati i costi della prevenzione e delle azioni contro l'inquinamento (cfr. OCSE, *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, del 26 maggio 1972, in [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

politica ambientale dell'Unione Europea. Secondo il principio in esame i soggetti responsabili dell'inquinamento sono tenuti a sopportare i costi economici per far fronte all'attività di riduzione, prevenzione o eliminazione dello stesso<sup>(87)</sup>. Nella sua doppia accezione (i.e. «chi inquina paga», ma anche «chi non inquina non deve pagare»), il principio «chi inquina paga» è volto ad evitare che la tutela dell'ambiente sia incentrata su politiche di aiuti pubblici che di fatto, addossando alla collettività l'onere della lotta contro l'inquinamento, non sarebbero idonee a stimolare comportamenti virtuosi e responsabili da parte degli operatori.

La Direttiva 2013/30/UE, pur riconoscendo il ruolo strategico dell'estrazione marina di idrocarburi al fine di il fabbisogno energetico degli Stati membri, ha evidenziato la necessità di superare in *subiecta materia* la frammentazione che caratterizza le legislazioni nazionali, aumentando nel contempo l'efficacia delle pratiche di sicurezza, spesso rivelatesi inadeguate rispetto al rischio di incidenti e permettere l'adozione di azioni tempestive ed efficaci in caso di incidenti agli impianti fissi o a quelli mobili.

La predetta Direttiva stabilisce, in particolare, che le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi possano essere svolte soltanto previo rilascio di un apposito titolo (licenza) ed esclusivamente da parte di operatori designati in possesso dei requisiti di carattere tecnico e finanziario necessari per poter svolgere le operazioni autorizzate<sup>(88)</sup>.

La designazione dell'operatore è attribuita al licenziatario o ad una apposita autorità pubblica (definita «autorità competente per il rilascio delle licenze») alla quale spetta di vigilare sull'attività svolta dall'operatore<sup>(89)</sup>. La Direttiva 2013/30/UE affianca all'autorità competente per il rilascio delle licenze, un'ulteriore organo pubblico (definito «autorità competente») con funzioni di regolamentazione e di tutela, quali la valutazione e l'accettazione delle relazioni sui grandi rischi e delle comunicazioni di progettazione predisposte dall'operatore, la vigilanza sulla sua attività (anche mediante ispezioni), l'adozione di misure di esecuzione,

---

In ambito comunitario il principio «chi inquina paga» è stato accolto per la prima volta nella Raccomandazione del Consiglio 75/436/Euratom, CECA, CEE, del 3 marzo 1975, «concernente l'imputazione dei costi ambientali all'inquinatore».

<sup>87</sup> M. LOMBARDO, *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione Europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 3, 2011, 719; F. PELLEGRINO, *Il principio «chi inquina paga» nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in A.M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio «chi inquina paga»*, Milano, 2014, 21 ss.

<sup>88</sup> In merito alla capacità finanziaria, l'art. 4, par. 2, lett. c) della Direttiva in esame stabilisce che il richiedente debba essere in grado di garantire la copertura di tutte le responsabilità potenziali derivanti dalle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi.

<sup>89</sup> Nel caso di designazione da parte del licenziatario, l'autorità competente per il rilascio deve ricevere in anticipo la comunicazione di tale designazione ed ha il potere di farvi opposizione. In tale ipotesi lo Stato membro può imporre al licenziatario una diversa designazione o, in alternativa, fargli assumere le responsabilità gravanti sull'operatore. Al riguardo si osserva che la disciplina nazionale di recepimento non ha previsto la possibilità che il licenziatario possa designare un operatore, essendogli stata riconosciuta la sola facoltà di affidare ad un terzo (il c.d. «contraente incaricato») l'incarico di svolgere specifici compiti.

l'elaborazione dei piani annuali sui grandi rischi. La predetta «autorità competente» può inoltre collaborare con altre autorità ed organismi, anche di altri Stati membri, fornendo attività di consulenza.

Agli operatori spetta il compito di ridurre il rischio di incidenti gravi attraverso l'adozione di tutte le misure ritenute adeguate a prevenirli<sup>(90)</sup>. Conseguentemente, sono tenuti ad individuare tutti i possibili scenari di incidenti gravi, valutandone le probabilità di accadimento e le possibili conseguenze, e a predisporre le misure necessarie a prevenirli nonché quelle da adottare in caso di incidente<sup>(91)</sup>. La loro responsabilità si estende anche nel caso in cui le azioni o le omissioni all'origine degli incidenti gravi siano state effettuate da contraenti incaricati dall'operatore.

La mancata approvazione da parte dell'autorità competente della Relazione sui grandi rischi inibisce la messa in funzione dell'impianto ed analogo divieto sussiste anche nel caso in cui la predetta relazione sia ritenuta insufficiente o inadeguata.

Spetta agli Stati membri provvedere affinché l'operatore, o il proprietario, comunichi senza indugio all'autorità competente il verificarsi di un incidente grave o di una situazione in cui vi è un rischio immediato di incidente grave, curando di precisare le relative circostanze e, se possibile, l'origine, ed i possibili effetti sull'ambiente e le potenziali conseguenze gravi.

L'art. 34 della Direttiva 2013/30/UE impone agli Stati membri di adottare sanzioni effettive, efficaci, proporzionate e dissuasive nell'ipotesi di violazione delle norme ivi previste.

Infine, qualora gli impianti di perforazione mobili in mare siano in transito, gli stessi devono essere considerati come navi risultando, pertanto, soggetti alle disposizioni previste dalle convenzioni marittime internazionali e, in particolare, alle Convenzioni SOLAS e MARPOL.

Per favorire l'effettivo coinvolgimento delle associazioni, organizzazioni o gruppi ambientalisti<sup>(92)</sup>, la Direttiva 2013/30/UE impone allo Stato membro l'obbligo di fornire adeguate informazioni con pubblici avvisi o con altre appropriate modalità, incluse quelle

---

<sup>90</sup> Secondo l'art. 2, punto n. 6) della Direttiva 2013/30/UE, l'adeguatezza deve basarsi su elementi oggettivi e tenere conto di uno sforzo e di un costo proporzionati.

<sup>91</sup> Le valutazioni del rischio e le modalità di prevenzione devono essere riportate nella «Relazione sui grandi rischi» che integra il «Documento di sicurezza e di salute» di cui alla Direttiva 1992/91/CEE, «relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive per trivellazione». L'art. 3 della Direttiva impone al datore di lavoro di provvedere, prima dell'inizio dei lavori, alla compilazione e, se del caso, al successivo aggiornamento del «Documento di sicurezza e di salute» attraverso il quale sono valutati i rischi per i lavoratori e sono individuate le misure di prevenzione e di sicurezza, curando in particolare che l'ambiente lavorativo e le attrezzature siano progettati, utilizzati e mantenuti in efficienza.

<sup>92</sup> L'art. 5 della Direttiva 2013/30/UE stabilisce che la perforazione di un pozzo di esplorazione da un impianto non destinato alla produzione non può essere iniziata a meno che le autorità dello Stato non abbiano precedentemente provveduto affinché sia posta in essere una tempestiva ed effettiva partecipazione del pubblico in merito ai possibili effetti sull'ambiente delle operazioni in mare programmate.

relative all'esercizio del diritto di partecipazione al processo decisionale con l'indicazione delle autorità a cui è possibile presentare osservazioni o domande<sup>(93)</sup>.

In Italia la Direttiva 2013/30/UE è stata recepita con il D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 145<sup>(94)</sup> che, oltre a contenere disposizioni normative in materia di sicurezza e salvaguardia dell'ambiente marino, prevede misure a tutela della salute dei lavoratori del settore estrattivo.

In particolare, l'art. 3 del D. Lgs. n. 145/2015 sancisce la responsabilità oggettiva degli operatori, i quali sono considerati in ogni caso responsabili delle eventuali conseguenze dannose dell'attività relativa alle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi anche se causate da suoi incaricati. La responsabilità dell'operatore permane pure nell'ipotesi in cui l'autorità competente abbia approvato la relazione sui grandi rischi, escludendo con ciò qualsiasi possibilità di trasferimento di responsabilità dall'operatore ad altri soggetti.

In conformità a quanto stabilito dalla normativa comunitaria di riferimento, l'art. 4 del D. Lgs. n. 145/2015 stabilisce che la valutazione per l'assentimento del titolo minerario deve tenere conto sia della capacità tecnica del richiedente che delle sue capacità finanziarie, incluse le garanzie per la copertura delle potenziali responsabilità derivanti dall'attività estrattiva. Il possesso dei requisiti dev'essere dimostrato dall'operatore e verificato al momento della presentazione della richiesta della licenza unitamente al progetto di esecuzione. Tali requisiti devono sussistere per tutta la durata dell'attività oggetto di licenza.

Il Decreto stabilisce, inoltre, che sia garantito un adeguato livello di informazione e di partecipazione pubblica riguardo ai possibili effetti sull'ambiente derivanti delle operazioni estrattive utilizzando le procedure di VIA o di VAS<sup>(95)</sup>.

La competenza per il rilascio delle licenze di cui al D. Lgs. n. 145/2015 è attribuita ad un'apposita Direzione generale presso il Ministero dello Sviluppo Economico<sup>(96)</sup>, mentre le funzioni di «autorità competente» spettano, giusta il disposto di cui all'art. 8, al Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare<sup>(97)</sup>. Il predetto Comitato ha inoltre il compito di curare lo

---

<sup>93</sup> Possono essere presentate osservazioni e pareri prima della decisione definitiva e lo Stato ha l'obbligo di dare pubblica e tempestiva informazione in merito alle decisioni adottate, alle relative motivazioni e alle considerazioni su cui si basano le decisioni.

<sup>94</sup> D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 145, di «Attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE».

<sup>95</sup> Sia la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) che quella valutazione ambientale strategica (VAS) sono previste dall'art. 24 e dall'art. 14 del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. n. 152/2006).

<sup>96</sup> Si tratta della Direzione generale per la sicurezza anche ambientale delle attività minerarie ed energetiche - Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse (UNMIG) di cui al D.M. 30 ottobre 2015, recante «Modifiche al Decreto ministeriale 17 luglio 2014 di individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale».

<sup>97</sup> Il Comitato è composto da: i) un esperto nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri che ne assume la presidenza per una durata di 3 anni; ii) il Direttore dell'UNMIG (Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi e le Georisorse); iii) il Direttore della Direzione generale Protezione natura e mare del Ministero dell'ambiente e

scambio periodico di conoscenze, informazioni ed esperienze con le omologhe autorità degli altri Stati membri e svolgere consultazioni sull'applicazione del diritto nazionale ed europeo con gli operatori del settore (art. 7).

Le funzioni di regolamentazione relative alla sicurezza (esercitate dal Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare) sono state perciò distinte da quelle relative allo sfruttamento economico delle risorse marine (esercitate, invece, dalla Direzione generale presso il Ministero dello Sviluppo Economico), in modo da garantire l'autonomia dell'autorità di controllo.

L'art. 32 stabilisce il quadro sanzionatorio per le diverse ipotesi di responsabilità imputabili all'operatore. Tuttavia, considerata la misura degli importi sanzionatori previsti, è lecito avanzare dubbi circa l'effettiva efficacia deterrente delle sanzioni previste che non sembrano in grado di concretizzare nei fatti il principio «chi inquina paga»<sup>(98)</sup>.

## **1.5. Le fonti normative in materia di *security* marittima e portuale.**

### **1.5.1. Le norme internazionali ed europee.**

A partire dagli anni Ottanta del Secolo scorso la comunità internazionale, sotto l'egida dell'IMO, ha elaborato misure e prescrizioni allo scopo di implementare la sicurezza della navigazione marittima nella sua accezione di *security*<sup>(99)</sup>. Tuttavia, le norme adottate a livello internazionale sono risultate poco organiche, parziali e scarsamente efficaci.

È soltanto con l'adozione nel 1988 della citata Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima (Convenzione SUA), e del relativo Protocollo per la salvaguardia delle piattaforme fisse, che la comunità internazionale si è dotata di un

---

della tutela del territorio e del mare; iv) il Direttore centrale per la Prevenzione e la Sicurezza Tecnica del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco; v) il Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera; vi) il Sottocapo di Stato Maggiore della Marina Militare. Cfr. l'art. 8 del Decreto.

<sup>98</sup> Al riguardo l'art. 32, comma 2 del D. Lgs. n. 145/2015, prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 30.000 euro a 150.000 euro nel caso in cui l'operatore che inizia o, nel caso di modifica sostanziale, prosegue le operazioni in mare senza che sia stata accettata la relazione sui grandi rischi per gli impianti interessati. Inoltre è soggetto alla sanzione amministrativa accessoria della sospensione per un periodo da uno a sei mesi delle operazioni riguardanti gli impianti di produzione e di quelli non destinati alla produzione, nonché le operazioni di pozzo o le operazioni combinate. In base all'art. 32, comma 13, spetta alle sezioni UNMIG territorialmente competenti emettere le ingiunzioni di pagamento delle sanzioni amministrative e ad applicare le sanzioni amministrative accessorie previste.

<sup>99</sup> Si richiamano, in particolare, la Circolare IMO MSC/Circ.443 del 26 settembre 1986 recante «Misure per prevenire atti illegali contro i passeggeri e i membri dell'equipaggio imbarcati su navi mercantili» relativa alla tutela dei passeggeri imbarcati sulle navi impegnate in viaggi di oltre 24 ore e la Circolare IMO MSC/Circ.754 del 5 luglio 1996 sulla «Sicurezza dei passeggeri imbarcati su navi traghetto» che rinvia ai singoli Stati firmatari l'individuazione delle misure più idonee a proteggere i passeggeri imbarcati su traghetti che percorrono le rotte internazionali da atti illeciti, sottolineando la necessità per le infrastrutture portuali e le singole navi di dotarsi di un piano di sicurezza e di nominare un funzionario per la sicurezza.

testo normativo maggiormente organico e contenente misure volte a reprimere gli atti criminali contro la navigazione marittima ed in cui sono state individuate diverse figure di reato in grado di mettere in pericolo la sicurezza della navigazione<sup>(100)</sup>. Peraltro, sebbene la Convenzione SUA ed il relativo Protocollo siano stati adottati al fine specifico di prevenire e reprimere gli atti di terrorismo in mare e contengano vari riferimenti al terrorismo internazionale<sup>(101)</sup>, i predetti testi normativi si riferiscono, più in generale, ai fatti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima. In particolare, con l'adesione alla Convenzione SUA, ciascuno Stato firmatario ha assunto l'obbligo di assicurare un adeguato sistema sanzionatorio nei confronti di coloro che commettono atti illegali contro le navi mercantili e le piattaforme di perforazione petrolifera situate sulla piattaforma continentale e, soprattutto, l'obbligo di estradare o, in alternativa, di processare l'autore o gli autori di atti terroristici, in applicazione della citata regola *aut dedere aut judicare*<sup>(102)</sup>.

Gli Stati firmatari hanno inoltre un obbligo di cooperazione ai fini della prevenzione degli illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima. Al riguardo, lo Stato di bandiera non è tenuto a prevenire in assoluto ogni fatto lesivo ma deve esercitare la diligenza necessaria per evitare che vengano compiuti fatti illeciti a bordo o mediante le proprie navi<sup>(103)</sup>. Lo Stato di bandiera è quindi tenuto a mantenere un apparato normativo ed amministrativo idoneo a prevenire il compimento di fatti illeciti nei confronti di individui sottoposti alla propria giurisdizione.

All'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001, è apparsa tuttavia evidente l'inefficacia delle misure di *security* sino ad allora adottate dalla comunità internazionale rendendo palese la necessità di prevedere strumenti normativi più adeguati per la prevenzione delle attività terroristiche. Gli attentati di New York hanno inoltre dimostrato come, in mancanza di adeguate misure di sicurezza e di controllo, qualsiasi mezzo di trasporto possa trasformarsi in un'arma o diventare il vettore di armi e che navi, aerei e treni (ma anche porti e aeroporti) possano essere bersagli privilegiati del terrorismo in grado di provocare effetti destabilizzanti e rallentare, se non paralizzare, lo spostamento di persone e merci.

Conseguentemente, al fine di prevedere misure volte a contrastare gli atti di terrorismo

---

<sup>100</sup> Cfr. art. 3 della Convenzione SUA.

<sup>101</sup> Né la Convenzione SUA né il Protocollo SUA contengono, peraltro, una definizione di terrorismo internazionale.

<sup>102</sup> L'art. 6 della Convenzione SUA prevede che «ogni Stato Parte adotta i provvedimenti necessari al fine di istituire la propria giurisdizione per giudicare i reati di cui all'articolo 3 nei casi in cui il presunto autore del reato si trova sul suo territorio ed esso non lo estrada verso uno qualsiasi degli Stati Parti che hanno istituito la loro giurisdizione [...]».

<sup>103</sup> Cfr. art. 13 della Convenzione SUA.

internazionale, la comunità degli Stati ha provveduto ad emendare sia la predetta Convenzione SUA, sia la Convenzione SOLAS.

In particolare, per quanto concerne la Convenzione SUA, in seguito alla Conferenza di Londra del 2005, sono state introdotte nuove ipotesi di reato rispetto a condotte finalizzate al compimento di atti terroristici nonché in materia di traffico illecito di armi di distruzione di massa. In particolare, l'art. 3bis della Convenzione SUA vieta l'uso di una nave per causare gravi danni a cose e a persone, o il trasporto di terroristi o materiali che verranno utilizzati per compiere attentati terroristici. La Conferenza di Londra del 2005 ha quindi provveduto a specificare il significato della finalità terroristica degli illeciti previsti dall'art. 3bis. In questo senso, l'uso di una nave come mezzo di attacco costituisce atto di terrorismo marittimo se è volto «*to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act [...]*». Pertanto, sebbene gli attentati terroristici colpiscano direttamente le navi private e le persone a bordo, il destinatario effettivo di tali atti illeciti risulta essere lo Stato di bandiera della nave o di nazionalità delle vittime, ovvero un'organizzazione internazionale. Lo scopo degli atti di terrorismo è, quindi, di tipo politico in quanto la finalità perseguita dai responsabili è quella di costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a tenere una determinata condotta<sup>(104)</sup>. Come è stato osservato, sebbene la Convenzione SUA abbia colmato alcune lacune su piano della qualificazione e della repressione di atti illeciti in mare (in particolare ponendo la definizione di pirateria), la sua efficacia come strumento di deterrenza delle azioni illecite compiute in mare appare in parte limitata. In questo senso, come è stato osservato, la Convenzione SUA «costituisce il classico strumento convenzionale, che presuppone rapporti orizzontali tra Stati, e forme di collaborazione tra i medesimi, beninteso in quanto (e solo in quanto) parti contraenti»<sup>(105)</sup>.

In esito alla Conferenza diplomatica del 12 dicembre 2002, l'IMO ha provveduto ad apportare significative modifiche alla Convenzione SOLAS e, soprattutto, ad adottare il Codice ISPS per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali, che ha reso più rigorosi i controlli del traffico

---

<sup>104</sup> M.C. NOTO, *Atti di protesta violenta in mare: pirateria, terrorismo, o fattispecie autonoma?*, cit., 1198 ss., la quale osserva che la definizione di scopo di terrorismo di cui alla Convenzione SUA coincide con quello enunciata nella definizione di terrorismo internazionale contenuta nel progetto di Convenzione globale contro il terrorismo internazionale adottato dall'Assemblea Generale dell'ONU con la Risoluzione 59/894, in base alla quale per terrorismo s'intende qualsiasi atto che, illecitamente e intenzionalmente, causa «(a) *Death or serious bodily injury to any person; or (b) Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or to the environment; [...] when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act*».

<sup>105</sup> F. MUNARI, *La "nuova" pirateria e il diritto internazionale. Spunti per una riflessione*, in *Riv. dir. int.*, 2, 2009, 325.

marittimo, imponendo a navi e porti la predisposizione di misure di sicurezza per diversi livelli di rischio e istituendo un sistema di informazioni e di cooperazione fra i soggetti interessati.

In particolare, alla Convenzione SOLAS sono state aggiunte nuove disposizioni, alcune di natura obbligatoria ed altre con valore di mera raccomandazione, volte ad innalzare il livello della sicurezza delle navi adibite al commercio internazionale e dei relativi impianti portuali, integrando l'originario testo della Convenzione che fino ad allora aveva disciplinato solo gli aspetti legati alla *safety* dei trasporti marittimi sotto il profilo strutturale e tecnologico della nave<sup>(106)</sup>. Le modifiche di carattere obbligatorio adottate dall'IMO riguardano, tra l'altro, l'equipaggiamento delle navi ed il sistema di identificazione automatica (AIS) (Regola V/19.2.4) nonché l'introduzione dell'obbligo di marcare in modo permanente ogni nave con un numero identificativo assegnato dall'IMO (Regola XI-1/3)<sup>(107)</sup>. Inoltre, in esito alla Conferenza di Londra è stata inserita la Regola XI-1/5 che impone a ciascuna nave di dotarsi di un sistema di registrazione sinottica denominato *Continuous Synopsis Record* (CSR) che, rilasciato dalle competenti amministrazioni degli Stati, serve ad archiviare e a fornire varie informazioni riguardanti la nave in caso di ispezione (i.e. nome, Stato di bandiera, numero di matricola identificativo, numero d'identificazione IMO, porto d'iscrizione, nome del proprietario e dell'armatore, etc.)<sup>(108)</sup>.

Tra le più rilevanti novità apportate dalla Conferenza del 2002 si richiama l'introduzione del Capitolo XI-2 recante «Misure speciali per migliorare la Security Marittima». Tra queste, la Regola XI-2/3 ha introdotto l'obbligo di emettere e custodire il citato Codice ISPS<sup>(109)</sup>. Sia il predetto Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS che il Codice ISPS si basano sull'assunto che la *security* della nave e delle *port facilities* rappresenta un rischio proprio dell'attività di

---

<sup>106</sup> In particolare, le disposizioni obbligatorie che sono state inserite nella SOLAS si applicano alle navi passeggeri, alle navi da carico di stazza pari o superiore a 500 tonnellate, alle piattaforme mobili di perforazione off-shore e agli impianti portuali che servono il traffico internazionale.

<sup>107</sup> La marcatura deve essere apposta in punto visibile dello scafo (poppa o fianchi della nave) o delle sovrastrutture e su una paratia dell'apparato motore.

<sup>108</sup> Le registrazioni devono essere conservate per un periodo minimo di tre anni.

<sup>109</sup> Il Codice ISPS si compone della «parte A», che contiene il preambolo e le prescrizioni obbligatorie, e della «parte B», contenente invece gli orientamenti e le prescrizioni.

Ai sensi dell'art. 1.2 gli obiettivi del Codice ISPS sono:

- creare un quadro internazionale di cooperazione tra i governi contraenti, le agenzie governative, le amministrazioni locali e gli operatori navali e portuali, con la finalità di rilevare le minacce alla sicurezza e di prendere misure preventive nei confronti dei problemi di sicurezza che possono riguardare navi o porti utilizzati per il commercio internazionale;
- definire i rispettivi ruoli e responsabilità dei soggetti coinvolti nei programmi di sicurezza marittima a livello nazionale ed internazionale;
- garantire una rapida ed efficace raccolta e scambio di informazioni in materia di sicurezza;
- fornire una metodologia di valutazione della sicurezza, con la finalità di disporre di piani e procedure per reagire ai cambiamenti nei livelli di sicurezza;
- garantire misure adeguate e proporzionate di sicurezza marittima.

gestione e che, al fine di individuare le misure di sicurezza appropriate da adottare, sia necessario compiere una valutazione del rischio caso per caso<sup>(110)</sup>.

In particolare, il Codice ISPS impone agli Stati contraenti di disciplinare i livelli di sicurezza<sup>(111)</sup> e fornire tutte le necessarie informazioni di *security* non solo alle strutture portuali e alle navi battenti la propria bandiera, ma anche a quelle che si trovano nelle acque territoriali, che stanno per entrare o che sono già all'interno dei porti.

Ciascuno Stato contraente è tenuto, inoltre, a verificare la sicurezza delle infrastrutture portuali (*port facilities*), individuando in particolare le aree o le strutture maggiormente soggette ad eventuali attacchi.

È previsto l'obbligo di designazione dei responsabili (*designed Authority*) per l'applicazione delle misure<sup>(112)</sup>, l'obbligo di elaborazione e di adozione dei Piani di sicurezza (*Ship Security Plan*, SSP e *Port Facility Security Plan* PFSP) basati sull'analisi dei rischi della nave e dell'impianto portuale e l'obbligo di rilascio di un certificato internazionale di sicurezza della nave. Gli Stati devono inoltre adottare misure relative all'addestramento del personale e alle esercitazioni<sup>(113)</sup>.

Il Codice ISPS demanda ai governi contraenti il compito di decidere quando sia necessaria la dichiarazione di sicurezza (*Declaration of Security*, DOS), ai fini della valutazione del rischio che l'interfaccia nave/porto o l'attività nave/nave rappresenta per persone, beni o per l'ambiente<sup>(114)</sup>.

---

<sup>110</sup> G. OLIMBO, *La nuova normativa internazionale IMO sulla sicurezza marittima*, in A. RIZZO, A. SERGIO (a cura di), *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, cit., 23.

<sup>111</sup> Il Codice ISPS distingue, in particolare, tre livelli di sicurezza; normale, rafforzato ed elevato.

<sup>112</sup> In Italia l'autorità designata è il Capo del compartimento che esercita i poteri di controllo in materia di *security* attraverso funzionari specializzati (DAO), autorizzati dal Comando generale delle Capitanerie di porto. Peraltro, il Capo del compartimento è altresì l'autorità marittima competente per le funzioni del PSC.

<sup>113</sup> In proposito si veda il D.M. 3 dicembre 2013, recante «Disciplina del corso di indottrinamento alle attività di *security* per il personale marittimo e della familiarizzazione alla *security* per il personale imbarcato» e, in particolare, l'art. 4 ai sensi del quale: «Il personale a qualunque titolo impiegato su navi soggette all'applicazione del codice internazionale sulla sicurezza delle navi e delle strutture portuali (Codice ISPS) riceve, prima di essere assegnato a qualsiasi compito a bordo, un addestramento di familiarizzazione sull'organizzazione della *security* di bordo [...]. La familiarizzazione è condotta dall'ufficiale addetto alla *security* della nave (*Ship Security Officer*, SSO) oppure dall'agente di *security* della società di gestione (*Company Security Officer*, CSO) o suo sostituto (*Designed Company Security Officer* DCSO) [...]».

<sup>114</sup> La *Declaration of Security* (DSO) identifica un accordo tra una nave e una *port facility* o tra la nave e un'altra nave con cui verranno eseguite operazioni. Contiene le misure di sicurezza che ciascuna parte dovrà mettere in pratica. Al riguardo, la Sezione 5 del Codice ISPS prevede che una nave possa richiedere il rilascio di una dichiarazione di sicurezza quando:

- a) la nave opera a un livello di sicurezza più elevato dell'impianto portuale o di un'altra nave con cui è in interfaccia;
- b) esiste un accordo sulla dichiarazione di sicurezza tra governi contraenti riguardo a determinati viaggi internazionali o a navi specifiche che effettuano tali viaggi;
- c) si è verificata una minaccia o un problema di sicurezza riguardante la nave o gli impianti portuali;
- d) la nave è ancorata in un porto per cui non è necessario avere od attuare un piano approvato di sicurezza dell'impianto portuale;

In particolare il sistema di controllo della *security* prevede un'ispezione iniziale limitata alla verifica che la nave sia dotata di un Certificato internazionale di sicurezza della nave (ISSC) ovvero di un Certificato provvisorio di sicurezza della nave (IISSC) in corso di validità rilasciato a norma delle disposizioni della «Parte A» del Codice ISPS. La suddetta ispezione iniziale può essere svolta dagli stessi funzionari competenti per le attività di PSC di cui alla Regola 19 del Capitolo I della Convenzione SOLAS. In presenza di «fondati motivi»<sup>(115)</sup> per ritenere che la nave non soddisfi i requisiti stabiliti dal Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS o dalla Parte A del Codice ISPS, i funzionari DAO possono adottare ulteriori misure di controllo quali l'ispezione, il ritardo o la detenzione della nave, le restrizioni di operazioni, ivi compreso il movimento della nave nel porto, ovvero la sua espulsione, oltre ad altre misure correttive o di minore impatto.

Si precisa, infine, che la Regola XI-2/5 della Convenzione SOLAS impone a tutte le navi di dotarsi di un particolare sistema di allarme (*ship security alert system*) che, una volta attivato (senza peraltro che questa attivazione di segnale possa essere avvertita a bordo della nave oppure captata da altre navi), è in grado di inviare in modo continuativo una segnalazione di allerta alle competenti autorità di terra<sup>(116)</sup>, comunicando l'identificazione della nave, la sua posizione e la sussistenza di una minaccia alla sicurezza<sup>(117)</sup>.

L'attività dell'IMO in tema di *security* marittima si è esplicata anche attraverso la collaborazione con altre organizzazioni interazionali e, in particolare, con l'*International Labour Organization* (ILO) e la *World Customs Organization* (WCO). Nell'ambito di tale collaborazione sono stati, quindi, elaborati rispettivamente il *Code of practice on security in ports* del 2004, le cui disposizioni, pur volte a ridurre il rischio di attentati e atti illeciti nei porti, non sono vincolanti per gli Stati, ed il *Memorandum of Understanding* del 2002, che ha l'obiettivo del rafforzamento della cooperazione tra le due organizzazioni nel settore dei traffici marittimi con particolare riguardo alla *container-security*.

All'indomani dell'attentato terroristico alle Torri gemelle, gli USA hanno adottato un programma unilaterale per la sicurezza dei container (*Container Security Initiative*, CSI) con il

---

e) la nave sta conducendo attività nave/nave con un'altra nave per cui non è necessario avere od attuare un piano approvato di sicurezza della nave.

<sup>115</sup> I «fondati motivi» ricorrono, ad esempio, quando il certificato ISSC sia scaduto o invalido oppure nel caso in cui la nave operi ad un livello di *security* più basso rispetto a quello previsto dal porto.

<sup>116</sup> In Italia è la Guardia costiera.

<sup>117</sup> L'utilizzo di una rete di trasmissione dedicata e protetta per evitare attacchi, danneggiamenti dall'esterno e che, contemporaneamente, sia indipendente da tutte le reti convenzionali di comunicazione impiegate in condizioni normali è un aspetto fondamentale per garantire il massimo livello di efficienza delle comunicazioni. (F. GARZIA, *Sistemi di gestione della security in ambito portuale*, in Atti del Convegno Nazionale del CNR, *SGSL: Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro*, Trieste 22-24 settembre 2005)

quale hanno imposto requisiti minimi di sicurezza ai porti non statunitensi da cui partono le navi porta container verso i porti statunitensi, bloccando i collegamenti con i porti considerati «non sicuri»<sup>(118)</sup>.

Il predetto programma CSI si basa su accordi bilaterali tra l'Amministrazione USA e gli Stati dai quali partono i container allo scopo di anticipare i controlli di sicurezza già nei luoghi di partenza dei carichi, a monte della catena logistica ed evitare o ridurre le ispezioni a valle, nei porti USA di arrivo delle merci. Nel 2007 gli USA hanno inoltre adottato l'*Improving America's Security Act* con il quale è stato introdotto, a partire dal luglio 2012, l'obbligo di scannerizzazione delle merci nei porti di partenza e di tutti i contenitori successivamente trasportati per mare verso gli USA.

In conseguenza agli attentati del 2001 anche in ambito europeo è stata avvertita l'esigenza di adottare una serie di provvedimenti per garantire il rafforzamento della sicurezza delle navi e dei porti comunitari ed assicurare l'interpretazione uniforme, l'applicazione armonizzata e il controllo a livello comunitario degli strumenti normativi adottati in ambito internazionale<sup>(119)</sup> nell'ottica di una politica globale di sicurezza, non limitata alle navi ed agli impianti portuali (costituenti l'interfaccia nave/porto), ma comprensiva dell'intera area portuale, quale nodo essenziale della catena logistica, in cui si incontrano i flussi di persone e merci provenienti sia dal mare, sia dall'entroterra.

In ambito comunitario, l'attività legislativa in tema di *maritime security* si è tradotta principalmente nel Regolamento (CE) n. 725/2004<sup>(120)</sup> in materia di sicurezza delle navi e degli impianti portuali, adottato pochi giorni dopo gli attentati terroristici a Madrid<sup>(121)</sup>. Il predetto Regolamento, recependo integralmente quanto statuito dalla citata Conferenza diplomatica di Londra dell'IMO del 2002, ha esteso a tutti gli Stati membri l'efficacia delle disposizioni della Convenzione SOLAS e del Codice ISPS, dotando gli Stati europei di una fonte normativa

---

<sup>118</sup> Come dichiarato dall'U.S. Department Homeland Security «*The three core elements of CSI are: a) Identify high-risk containers. CBP uses automated targeting tools to identify containers that pose a potential risk for terrorism, based on advance information and strategic intelligence. b) Prescreen and evaluate containers before they are shipped. Containers are screened as early in the supply chain as possible, generally at the port of departure. c) Use technology to prescreen high-risk containers to ensure that screening can be done rapidly without slowing down the movement of trade. This technology includes large-scale X-ray and gamma ray machines and radiation detection devices*» (cfr. [www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief](http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief)).

<sup>119</sup> Commissione europea, Comunicazione «relativa al miglioramento della sicurezza dei trasporti marittimi contenente la proposta del regolamento relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, del 2 maggio 2003 (COM(2003)229)».

<sup>120</sup> Regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, «relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali».

<sup>121</sup> Gli attentati terroristici compiuti l'11 marzo 2004 a Madrid hanno colpito, in sequenza, la rete ferroviaria locale della capitale spagnola.

omogenea in materia di sicurezza marittima. Attraverso l'applicazione armonizzata delle norme internazionali il Legislatore comunitario ha voluto evitare potenziali fenomeni distorsivi della competitività dei traffici commerciali derivanti da un'interpretazione non uniforme da parte dei singoli Stati membri della nuova disciplina prevista dalla Convenzione SOLAS. In vari punti, tuttavia, il Regolamento (CE) n. 725/2004 implementa le misure adottate in sede IMO, principalmente in relazione al fatto che i requisiti di sicurezza stabiliti nella Convenzione SOLAS e nel citato Codice ISPS sono estesi anche al traffico interno<sup>(122)</sup>. Il Legislatore comunitario ha adottato, inoltre, la Direttiva 2005/65/CE<sup>(123)</sup> che ha integrato il predetto Regolamento (CE) n. 725/2004, al fine di garantire un regime di sicurezza globale e la protezione dell'intera catena logistica del trasporto marittimo dal rischio di attacchi illeciti sul territorio europeo. La Direttiva 2005/65/CE si avvale delle stesse strutture e degli stessi organismi in origine contemplati dal Regolamento (CE) n. 725/2004 estendendone l'ambito di applicazione anche alle zone limitrofe ed in particolare all'interfaccia porto/entroterra, mentre le originarie misure regolamentari trovavano applicazione esclusivamente a bordo delle navi e nel terminale portuale ovvero nella porzione di porto che costituisce l'interfaccia nave/porto. In questo modo la Direttiva 2005/65/CE ha esteso le prescrizioni in materia di *security* all'intero sistema portuale rispetto a quanto proviene dal mare, siano esse persone o merci. Tali procedure presuppongono l'applicazione degli strumenti di valutazione del rischio e di pianificazione ed implementazione dei piani *security* in un'area molto estesa e complessa, caratterizzata da spazi comuni, aree di transito e viabilità, magazzini, depositi di container vuoti, parcheggi per autoveicoli, strettamente connessa al trasporto marittimo, anche se distante dall'interfaccia nave/porto.

### **1.5.2. Le fonti normative interne in materia di *security* dei porti.**

In Italia la *security* nell'ambito portuale ha come principale riferimento normativo il D. Lgs. 6 novembre 2007, n. 203<sup>(124)</sup> che completa le misure di sicurezza previste dal Regolamento (CE) n. 725/2004 (il cui ambito di applicazione, come si è detto, risulta limitato alla nave e

---

<sup>122</sup> Cfr. art. 3, par. 2.

<sup>123</sup> Direttiva 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, «relativa al miglioramento della sicurezza dei porti». La Direttiva è stata attuata in Italia con il D. Lgs. n. 203/2007.

<sup>124</sup> D. Lgs. 6 novembre 2007, n. 203 di «Attuazione della direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza dei porti».

all'interfaccia nave/porto) allo scopo di garantire un adeguato livello di sicurezza lungo tutta la filiera del trasporto marittimo<sup>(125)</sup>.

In primo luogo il D. Lgs. n. 203/2007 delinea la catena di comando in materia di *security* portuale, attribuendo alle diverse Autorità le competenze in materia di sicurezza della navigazione marittima:

- a) il Ministero dell'Interno ha competenza generale in materia di pubblica sicurezza;
- b) il Comitato interministeriale per la sicurezza dei trasporti marittimi e dei porti (CISM) ha il compito di elaborare il Programma nazionale di sicurezza contro eventuali atti illeciti nel settore del trasporto marittimo previsto dall'art. 9 del Regolamento (CE) n. 725/2004;
- c) il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto ha il compito di coordinare l'adozione delle misure di sicurezza, sorvegliandone l'attuazione ed assicurandone l'adeguata ed armonica applicazione. Ricopre, inoltre, il ruolo di «punto di contatto nazionale per la sicurezza del porto» di cui all'art. 12 della Direttiva 2005/65/CE, incaricato di mantenere i contatti con la Commissione europea e gli altri Stati membri, in merito all'attuazione, al controllo e all'informazione sull'applicazione delle misure di sicurezza, comunicando alla stessa Commissione europea l'elenco dei porti soggetti alle norme del decreto in esame e le eventuali modifiche dello stesso;
- d) il Capo del compartimento marittimo, in qualità di «autorità di sicurezza» ai sensi dell'art. 5 della Direttiva 2005/65/CE, approva, di concerto con l'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale<sup>(126)</sup>), la Valutazione di sicurezza del porto (*Port Security Assessment*, PSA) di cui all'art. 6 della predetta Direttiva.

Al Capo del Compartimento marittimo è attribuito il compito, altresì, di predisporre, applicare e far attuare il Piano di sicurezza portuale (*Port Security Plan*, PSP) previsto dall'art. 7 della Direttiva nonché quello di definire i confini del porto ai soli fini della valutazione di sicurezza<sup>(127)</sup>.

---

<sup>125</sup> Le disposizioni del decreto non sono applicabili alle installazioni militari portuali.

<sup>126</sup> In proposito si osserva che sebbene il D. Lgs. 4 agosto 2016, n. 169 abbia istituito le Autorità di sistema portuale, tuttavia nella Legge n. 84 del 1994 si rinvenivano ancora disposizioni che facevano riferimento alle precedenti Autorità Portuali. E' solo con l'art. 15, comma 11 del D. Lgs. 13 dicembre 2017, n. 232 che è stato disposto che nella legge n. 84/1994 le parole: «AdSP», «autorità portuali», «autorità portuale», «Autorità portuali», «Autorità portuale», «Autorità di Sistema Portuale», «Autorità di Sistema portuali» e «autorità di sistema portuali», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «Autorità di sistema portuale».

<sup>127</sup> Nella maggior parte dei casi i confini amministrativi dei porti definiscono le proprietà dello Stato o di altri enti pubblici, ma non sono stati fissati per scopi di sicurezza, per cui è necessario che venga valutata la loro eventuale coerenza ai fini della sicurezza.

e) la Conferenza di servizi per la sicurezza portuale<sup>(128)</sup>, presso ciascun Compartimento marittimo, adotta la valutazione di sicurezza e fornisce consulenza pratica per l'implementazione delle misure di sicurezza.

L'art. 6, comma 3 del D. Lgs. n. 203/2007 attribuisce all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) o, laddove non istituita, all'Autorità Marittima, il compito di predisporre la Valutazione di sicurezza dell'impianto portuale (PSA), utilizzando ove necessario il contributo di soggetti esperti nei molteplici ambiti attinenti alla sicurezza<sup>(129)</sup>.

In particolare la Valutazione di sicurezza del porto deve individuare:

- a) i beni e le infrastrutture da proteggere;
- b) le possibili minacce e la loro probabilità di verificarsi per determinare le misure di sicurezza in ordine di priorità;
- c) i punti deboli, incluso il fattore umano, delle infrastrutture portuali, delle politiche e delle procedure e adottare le conseguenti contromisure;
- d) le zone pertinenti per la sicurezza del porto, anche alla luce delle possibili caratteristiche specifiche (ubicazione, punti di accesso, approvvigionamento elettrico, sistema di comunicazioni, etc.), suddividendole, se opportuno, in base alla probabilità di attentati alla sicurezza e definendo in tal modo anche i possibili confini del porto.

La citata Valutazione di sicurezza è adottata dalla Conferenza di servizi per la sicurezza portuale ed è approvata dal Capo del Compartimento marittimo previo nulla osta del Prefetto.

Sulla scorta delle conclusioni della Valutazione di sicurezza del porto, è compito del Capo del compartimento marittimo, in qualità di autorità di sicurezza, elaborare, applicare e far attuare il Piano di sicurezza del porto (PSP). Ai sensi dell'art. 8 del D. Lgs. n. 203/2007 il predetto documento individua le procedure, le misure da attuare e le azioni da intraprendere, assicurando il massimo livello possibile di fluidità delle operazioni e delle attività che si

---

<sup>128</sup> Ai sensi dell'art. 5, c. 2 del D. Lgs. n. 203/2007, la Conferenza di servizi per la sicurezza portuale «è presieduta dal Capo del Compartimento marittimo e ne fanno parte: il Presidente dell'Autorità [di Sistema Portuale] e l'Autorità Marittima del porto di riferimento, un funzionario del competente Ufficio territoriale del Governo designato dal Prefetto, il dirigente dell'Ufficio di Polizia di frontiera e, ove non istituito, il dirigente dell'Ufficio di Polizia che ha attribuzioni di Polizia di frontiera, il dirigente dell'Ufficio delle dogane, il Comandante provinciale dell'Arma dei carabinieri, il Comandante provinciale della Guardia di finanza, il Comandante provinciale dei Vigili del fuoco, l'agente di sicurezza del porto o loro delegati».

<sup>129</sup> L'art. 6, comma 3, elenca le materie rispetto alle quali può essere richiesto il contributo degli esperti: i) conoscenza delle minacce alla sicurezza nelle loro varie forme; ii) riconoscimento e individuazione di armi, sostanze e apparecchiature pericolose; iii) riconoscimento dei modelli comportamentali delle persone che potrebbero rappresentare un rischio per la sicurezza; iv) tecniche utilizzate per aggirare le misure di sicurezza; v) metodi utilizzati per provocare incidenti per la sicurezza; vi) conseguenze di un'esplosione sulle strutture e i servizi del porto; vii) pratiche commerciali del porto; viii) pianificazione di emergenza, preparazione e reazione alle situazioni di emergenza; ix) misure di sicurezza fisica, ad esempio recinzioni; x) sistemi di radio e telecomunicazioni, compresi reti e sistemi informatici; xi) trasporti e ingegneria civile; xii) operazioni portuali; xiii) impatto economico delle misure di sicurezza sui porti.

svolgono nel porto. Per ogni livello di sicurezza<sup>(130)</sup>, il Piano di sicurezza del porto può prevedere l'applicazione di misure specifiche in diverse zone del porto, secondo le conclusioni delle relative valutazioni di sicurezza.

Il Piano di sicurezza del porto, adottato dalla Conferenza di servizi per la sicurezza portuale ed approvato con atto del Prefetto, deve essere riesaminato almeno ogni cinque anni. Laddove si dovessero ravvisare sostanziali variazioni rispetto alla valutazione di sicurezza, anche a seguito dei risultati delle esercitazioni di addestramento, l'autorità di sicurezza (i.e. il Capo del compartimento marittimo), coadiuvata dalla Conferenza di servizi per la sicurezza portuale, deve comunque provvedere all'elaborazione di coerenti varianti al piano, da approvare con le stesse modalità previste per l'approvazione del piano stesso.

Solo in caso di motivata necessità ed urgenza l'autorità di sicurezza, su concorde avviso del Prefetto, può attuare misure straordinarie e temporanee non previste nel Piano di sicurezza del porto.

Ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 203 del 2007 spetta all'autorità di sicurezza, su proposta dell'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale), individuare tra il personale dipendente il soggetto che ricopra la funzione di agente di sicurezza del porto con la esclusiva funzione di punto di contatto<sup>(131)</sup>.

Nella materia è intervenuta anche la Commissione europea adottando specifiche linee guida al fine di permettere alle autorità locali preposte alla sicurezza di superare le difficoltà concretamente riscontrate nella loro azione sia in ordine alla puntuale individuazione del perimetro del porto ai fini della sicurezza (*port security boundaries*) sia nella redazione dei Piani di sicurezza portuale e delle Valutazioni di sicurezza portuale, difficoltà per lo più originate dalla mancanza di un approccio organico e dalla difficoltà di mettere a confronto le diverse realtà portuali<sup>(132)</sup>.

---

<sup>130</sup> L'art. 10 del D. Lgs. n. 203/2007 richiama i livelli di sicurezza previsti dall'art. 8 del Regolamento (CE) n. 725/2004 che, a propria volta, ha fatto proprie le relative prescrizioni contenute nel Codice ISPS. In particolare, il Codice ISPS prevede tre distinti livelli di sicurezza: livello di sicurezza 1 (normale livello di minaccia generica contro le infrastrutture del porto); livello di sicurezza 2 (comporta l'adozione di misure aggiunte in termini di personale e controlli) e livello di sicurezza 3 (in caso di minaccia altamente probabile o imminente, comporta la proibizione di accesso al porto, la sospensione degli arrivi di navi e la possibile evacuazione totale o parziale del porto stesso).

<sup>131</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 3, l'agente di sicurezza del porto deve inoltre collaborare con l'agente di sicurezza degli impianti portuali di cui al Regolamento (CE) n. 725/2004.

<sup>132</sup> Le difficoltà di predisposizione dei PSP sono state rilevate dalla Commissione europea nella Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, del 20 gennaio 2009, «di valutazione sull'attuazione della direttiva concernente il miglioramento della sicurezza dei porti» (COM(2009)2 def) nonché in quella del 18 novembre 2013 (COM(2013)792).

Gli orientamenti espressi in ambito comunitario sono stati successivamente ripresi dal Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto<sup>(133)</sup> allo scopo di garantire la conformità alla normativa comunitaria delle soluzioni adottate nei porti italiani (rispetto a PSP PSA) ed assicurare un adeguato *level playing field* tra porti italiani ed europei. A tal fine, è stato costituito un apposito Team Ispettivo<sup>(134)</sup> con il compito di effettuare ispezioni e verifiche di conformità del Piano di sicurezza portuale e della Valutazione di sicurezza rispetto alla normativa europea. L'esito dell'ispezione dev'essere riportato in un rapporto di verifica finale le cui conclusioni devono mettere in evidenza le osservazioni e le non conformità rilevate per permettere all'autorità di sicurezza di intraprendere tutte le necessarie azioni correttive<sup>(135)</sup>. Infine, si precisa che le informazioni contenute nella PSA e nel PSP sono considerate informazioni sensibili ai fini della sicurezza risultandone pertanto vietata la divulgazione. In particolare, qualora sia necessario attribuire alla Valutazione di sicurezza e al Piano di sicurezza del porto una classifica di segretezza trovano applicazione le disposizioni contenute nel D.P.C.M. 3 febbraio 2006<sup>(136)</sup>.

---

<sup>133</sup> Comando generale delle Capitanerie di porto, circolare 20 aprile 2016 n. 32, recante «Misure di sicurezza applicate all'intera area portuale. Redazione del *Port Security Assessment* (PSA) e definizione dei confini portuali ai fini della security. Direttive applicative».

<sup>134</sup> Comando generale delle Capitanerie di porto, circolare 2 maggio 2014 n. 27, «Art. 12. Riesame, attuazione e controllo dei piani».

<sup>135</sup> Recentemente il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto ha sottolineato, in merito alla *security* portuale, un percorso non ancora completato e soddisfacente, non essendo stata ancora raggiunta la piena applicazione del Regolamento (CE) n. 725/2004 (cfr. circolare n. 5 del 21 giugno 2017, «relativa agli esiti delle ispezioni e all'analisi delle attività del 2016, nonché del quadriennio 2012-2016 al Port Security e al monitoraggio degli impianti portuali»). Dalla relazione emerge che «nonostante l'impegno dei soggetti interessati, allo stato non è possibile apprezzare un miglioramento complessivo sull'intero territorio, tale da far ritenere superate le criticità dell'annualità precedente. Con preciso riguardo alle principali criticità riscontrate, si sottolinea in particolare:

- 1) la situazione di vari impianti portuali passeggeri, con particolare riferimento a quelli asserviti ai traghetti che, in vari casi, risulterebbero sprovvisti di apprestamenti adeguati, anche di tipo provvisorio e/o amovibile, tali da assicurare l'esecuzione dello screening di passeggeri, relativi bagagli ed autoveicoli. Sul punto, per brevità, ci si riporta testualmente all'allegata relazione;
- 2) la formazione delle Guardie particolari giurate allo stato non conforme ai requisiti previsti dal Decreto ministeriale n. 154/2009 in tema di sicurezza sussidiaria;
- 3) il test e la manutenzione delle apparecchiature di screening bagagli e passeggeri non sempre rispondente a quanto previsto dall'articolo 5 del decreto di cui al punto precedente».

Per migliorare il quadro la circolare Security n. 24/var.2 del 1° marzo 2017 ha disposto che nel 2017 siano effettuate due ispezioni per ciascuna *port facility* secondo le modalità previste dal Codice ISPS («Linee guida provvisorie per le ispezioni degli impianti portuali»).

<sup>136</sup> D.P.C.M. 3 febbraio 2006, recante «Norme unificate per la protezione e la tutela delle informazioni classificate».

### 1.5.3. Le fonti normative interne in materia di *security* marittima.

La normativa nazionale in materia di sicurezza marittima è rappresentata, in sostanza, da disposizioni di adeguamento dell'ordinamento interno alla disciplina internazionale. In proposito si richiama la Legge 5 giugno 1962, n. 616, sulla «Sicurezza della navigazione e della vita umana in mare», con cui le norme nazionali sono state aggiornate e coordinate con quelle internazionali e il D.P.R. 8 novembre 1991, n. 435, di «Approvazione del regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare», in particolare art. 17-35, «Visite ed accertamenti», e art. 20, «Visite nei porti esteri», art. 36-55, «Documenti relativi alla sicurezza della navigazione», e art.54, «Documenti di sicurezza per le navi provenienti da bandiera estera».

Il versante della *security* marittima risulta comunque integrato dalla serie di circolari «*Security*» adottate dal Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto ed indirizzate primariamente a tutte le Direzioni marittime, alle Capitanerie di porto e agli Uffici circondariali marittimi. Va richiamata, in particolare, la Circolare *Security* 2 dicembre 2003 n. 1, relativa al Codice ISPS, adottata in attuazione del Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS, che disciplina l'approvazione del Piano di sicurezza della nave (*Ship security plans*, SSP) nonché il rilascio del Certificato internazionale di sicurezza della nave (*Ship security certificates*, SSC). Ha altresì previsto l'obbligo per gli armatori di effettuare, per ciascuna nave, la Valutazione di sicurezza della nave (*Ship security assessment*, SSA) e di presentare il Piano della sicurezza della nave con l'indicazione del *Company security officer* (CSO).

La predetta Circolare precisa che i documenti sopra richiamati devono essere presentati presso la Capitaneria di porto dove l'armatore ha la propria sede legale<sup>137</sup> e che la stessa Capitaneria ha la facoltà di richiedere al CSO, con opportuna motivazione, di apportare al piano le variazioni ritenute necessarie.

In particolare, nella Valutazione di sicurezza della nave (SSA), devono essere individuate tutte le imperfezioni presenti nella struttura fisica della nave e nei sistemi di protezione del personale o in altri ambiti che possono comportare una riduzione della sicurezza della nave (luoghi d'accesso non protetti, mancata chiusura di sicurezza, assenza di reti a porte o a finestre nelle aree riservate per impedire l'accesso di persone non autorizzate, etc.). Inoltre, per una corretta ed efficace valutazione della *security* della nave, la compagnia di navigazione deve considerare tutti i possibili scenari dai quali possa derivare una potenziale minaccia

---

<sup>137</sup> L'approvazione del piano delle navi delle compagnie che hanno sede operativa all'estero è demandato alle Autorità marittime d'iscrizione delle navi stesse.

(danneggiamento della nave con esplosivi, presa di ostaggi o uccisione di persone, sabotaggio volontario con collisione con un obiettivo fisso, uso di armi a distanza, utilizzo della nave nel trasporto illegale di armi e persone, etc.). Gli scenari prospettati devono essere inseriti in contesti reali ed essere valutati in termini di conseguenze potenziali dell'attacco (morti o feriti, impatto economico, impatto ambientale), individuando il grado di vulnerabilità della nave in ordine all'accessibilità e all'organizzazione della *security* (abilità del personale di scoraggiare l'attacco, capacità di effettuare comunicazione di allerta, efficacia del servizio di guardia, sistemi di rilevazione delle intrusioni, tempestività nel rafforzamento delle regole esterne per prevenire l'attacco). L'obiettivo perseguito dalla Valutazione della sicurezza della nave è l'individuazione di efficaci misure protettive in grado di ridurre, per ciascuno scenario, i rischi e la vulnerabilità della nave. Il compito di valutare il livello di sicurezza totale della nave spetta al CSO nominato dalla compagnia di navigazione.

Oltre alla citata circolare, vanno richiamate ulteriori circolari del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, tra cui:

- la Circolare *Security* 12 gennaio 2007 n. 17, relativa alle informazioni di sicurezza che la nave è tenuta a fornire prima dell'ingresso nel porto. In attuazione della Regola 9 del Capitolo IX-2 della Convenzione SOLAS, la circolare individua le informazioni che le navi hanno l'obbligo di fornire ai funzionari autorizzati del porto (*Duly Authorized Officer*, DAO) al fine di evitare l'applicazione delle misure o dei provvedimenti di controllo ivi previsti<sup>(138)</sup>. Ai sensi dell'art. 14 del Regolamento (CE) n. 725/2004 le misure sanzionatorie adottate nell'ipotesi di riscontrate non conformità della nave devono in ogni caso essere proporzionate, efficaci e dissuasive. Le eventuali violazioni dell'obbligo relativo alla «*pre-arrival security information*» sono sottoposte a sanzione ai sensi dell'art. 1174 Cod. Nav.<sup>(139)</sup>;
- la Circolare *Security* 4 luglio 2005 n. 9, in materia di deroghe all'inoltro delle informazioni prima dell'entrata in porto al fine di non appesantire le procedure di accesso al porto. La deroga riguarda solo le navi passeggeri in servizio di linea tra impianti portuali situati nel territorio nazionale e che effettuano la navigazione oltre le 2 miglia dalla costa, sulla premessa dell'elevata frequenza dei loro viaggi, e deve essere richiesta dalle società

---

<sup>138</sup> In particolare, la Regola 9.2.5 prevede le seguenti forme di controllo: ispezione, ritardo, restrizione delle operazioni, espulsione della nave dal porto. Se il Comandante della nave si rifiuta di fornire le informazioni relative alla sicurezza può essere negato il suo accesso al porto.

<sup>139</sup> L'art. 1174 Cod. Nav. stabilisce che «Chiunque non osserva una disposizione di legge o di regolamento, ovvero un provvedimento legalmente dato dall'Autorità competente in materia di sicurezza marittima, quale definita dall'articolo 2, n. 5), del regolamento (CE) n. 725/2004, è punito se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 1.032,00 a euro 6.197,00».

esercenti che devono predisporre e mantenere aggiornato l'apposito elenco delle navi di cui è stata presentata domanda di deroga;

- la Circolare *Security* 7 aprile 2017 n. 35, in materia di *cyber risk threat and vulnerabilities*. Attesa la crescente preoccupazione manifestata sia dalla comunità internazionale che dalla stessa Unione Europea<sup>(140)</sup> circa il rischio di attacchi cibernetici e considerato che non sono state ancora adottate misure cogenti, il Comando generale ha deciso di effettuare una ricognizione dello stato dell'arte relativo al *cyber risk management*, sulla base di un questionario sviluppato a partire dalle linee guida adottate dall'IMO<sup>(141)</sup>. Scopo di tale ricognizione è individuare elementi utili per la successiva adozione di specifiche misure, anche in forma di raccomandazione, e di linee guida relative alla gestione dei rischi cibernetici.

I soggetti coinvolti nell'ambito della *security* marittima e portuale (i.e. governo, autorità locali, Autorità di Sistema Portuale, *stakeholders*) devono, dunque, essere in grado di individuare e sollecitare l'attuazione di procedure e di sistemi di sicurezza costantemente aggiornati (piani portuali di *security*, sistemi fisici di monitoraggio e vigilanza e, sempre più spesso, anche sistemi di *cyber security* di contrasto alle minacce di attacchi di tipo informatico), bilanciando, per quanto possibile, le esigenze della sicurezza con le esigenze di mobilità di persone e cose, fattore irrinunciabile di sviluppo. A tal fine risulta rilevante la capacità di individuare ed applicare innovazioni tecnologiche in grado di assicurare l'ottimizzazione della *security* degli scali e delle navi senza ridurre eccessivamente l'efficienza delle operazioni portuali e la celerità dei transiti. In questo senso, risulterà fondamentale che i diversi soggetti coinvolti nel trasporto marittimo riescano «a fare sistema» anche nelle politiche di *security*<sup>(142)</sup>.

---

<sup>140</sup> Al riguardo si richiama quanto affermato dalla Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, «recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione», all'art. 4, par. 2, secondo cui «Le reti e i sistemi e servizi informativi svolgono un ruolo vitale nella società. È essenziale che essi siano affidabili e sicuri per le attività economiche e sociali [...]. Le reti e i sistemi informativi, e in prima linea internet, svolgono un ruolo essenziale nell'agevolare i movimenti transfrontalieri di beni, servizi e persone. Tenendo conto di questa dimensione transnazionale, gravi perturbazioni di tali sistemi, intenzionali o meno e indipendentemente dal luogo in cui si verificano, possono ripercuotersi su singoli Stati e avere conseguenze in tutta l'Unione [...]».

<sup>141</sup> IMO, MSC.1/Circ.1526 del 1° giugno 2016, «*Interim guidelines on maritime cyber risk management*».

<sup>142</sup> In proposito si richiama il «Progetto di Cooperazione istituzionale transfrontaliera per il rafforzamento della security portuale» (SECNET) al quale partecipano i porti di Trieste (capofila), Venezia e Capodistria al fine di individuare nuovi strumenti tecnologici capaci di aumentare il livello di *security* portuale.

## 1.6. Il contrasto alla pirateria.

### 1.6.1. Le fonti normative in materia di contrasto alla pirateria.

Come si è detto, nel concetto di *security* rientrano le misure di prevenzione e repressione degli atti umani di interferenza illecita contro persone, mezzi di trasporto e beni trasportati. Tra le misure normative adottate in ambito internazionale in materia di *security* assumono particolare rilevanza quelle volte a reprimere gli atti di pirateria. Tale fenomeno criminale rappresenta, infatti, uno dei «tradizionali» rischi del trasporto marittimo ed una delle principali minacce alla libertà e alla sicurezza della navigazione, la cui recente recrudescenza ha fatto sì che la comunità internazionale tornasse ad occuparsene dopo un periodo in cui lo stesso sembrava essere stato ormai superato. Come dimostrano recenti studi promossi da organismi internazionali, la pirateria è tutt'altro che un ricordo relegato al passato. Il *Piracy Reporting Centre* (IMB PRC)<sup>(143)</sup> ha registrato 439 attacchi o tentati attacchi di pirateria marittima nel 2011, 297 nel 2012, 264 nel 2013, 245 nel 2014 e 246 nel 2015<sup>(144)</sup>. In particolare, il PRC ha evidenziato che le aree a maggior rischio di pirateria sono quelle situate nel Corno d'Africa, nel Golfo della Guinea e nel Sud-Est asiatico, ma la sua diffusione interessa anche l'Estremo Oriente (Cina e Vietnam), l'India ed il Sud America.

Anche secondo il *NATO Shipping Centre* (NSC)<sup>(145)</sup>, negli ultimi decenni gli atti di pirateria hanno avuto una crescita più o meno costante, con rari periodi di assestamento e, più

---

<sup>143</sup> Il *Piracy Reporting Centre*, con sede a Kuala Lumpur in Malesia, è stato istituito nel 1992 dall'International Maritime Bureau (un dipartimento dell'ICC-*International Chamber of Commerce* specializzato nella lotta ai crimini contro il trasporto ed il commercio marittimi). Il *Piracy Reporting Centre* opera gratuitamente 24 ore su 24, fornendo informazioni costantemente aggiornate sugli atti di pirateria e di *armed robbery* marittima, consulenza alle autorità locali nella cattura e nell'assicurazione dei pirati alla giustizia, assistenza ad armatori, capitani e membri dell'equipaggio di navi attaccate o dirottate e informazioni sulla presenza della pirateria nelle varie aree geografiche del pianeta.

<sup>144</sup> IMB, *Piracy Report, 2017*, in [www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre/live-piracy-report](http://www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre/live-piracy-report). Come emerge dal Report, negli ultimi anni si è registrata una riduzione del numero degli attacchi e dei tentati attacchi da parte di pirati. Sebbene tale risultato non possa considerarsi del tutto consolidato e non rappresenti una vittoria definitiva sul fenomeno della pirateria, lo stesso rappresenta comunque un concreto segnale della maggiore efficacia delle politiche di contrasto attuate dalla comunità internazionale. A ridurre gli attacchi dei pirati hanno contribuito diversi fattori tra i quali: l'adozione generalizzata, da parte delle compagnie mercantili e dei rispettivi equipaggi, delle *best practices* indicate dai principali organismi internazionali in fatto di navigazione sicura (come, ad esempio, mantenere una sostenuta velocità di navigazione nell'attraversamento delle acque maggiormente pericolose); la significativa presenza navale militare internazionale (*Combined Task Force, CTF*) riconducibile agli ambiti NATO e UE; il maggior ricorso a *contractor* armati a bordo dei bastimenti in navigazione nelle aree a rischio; i gradual progressi nel consolidamento di strutture di polizia e giudiziarie all'interno del variegato panorama delle realtà politiche e istituzionali degli Stati di provenienza delle navi pirata, realtà che sono state maggiormente sensibilizzate e coinvolte grazie ai molteplici impegni della comunità internazionale.

<sup>145</sup> Il *NATO Shipping Centre* ha sede a Northwood in Inghilterra e si prefigge l'obiettivo «*to provide improved information exchange on merchant shipping matters, and facilitate increased voluntary co-operation between military commanders and commercial shipping operators*». In particolare, tale organismo interagisce con l'utenza

raramente, di flessione, sulla falsariga del concomitante andamento dei traffici navali a livello mondiale. Il NSC ha videnziato come la pirateria abbia nel corso degli ultimi anni ampliato il suo raggio d'azione grazie all'impiego di navi-madre dotate di ampia autonomia di navigazione ed utilizzate come appoggio logistico oltre che come mezzo di trasporto dei veloci scafi d'assalto impiegati per gli abbordi. La circostanza ha reso più difficile per le autorità preposte alla repressione l'attività di *intelligence*, di localizzazione, di interdizione e di contrasto.

Dal punto di vista economico la pirateria costituisce un crimine ad elevato tasso di profittabilità<sup>(146)</sup>, spesso accompagnato dal successivo rapido riciclaggio dei proventi criminali conseguiti<sup>(147)</sup>.

A livello giuridico la pirateria è considerata un crimine internazionale che coinvolge la collettività degli Stati e rispetto al quale risulta complesso, se non impossibile, attribuire la giurisdizione esclusiva allo Stato di bandiera della nave pirata atteso che, nella maggior parte dei casi, le navi utilizzate dai pirati non sono registrate in alcuno Stato<sup>(148)</sup>. La pirateria è conseguentemente punibile da parte di tutti gli Stati della comunità internazionale sia congiuntamente che singolarmente in base al principio della giurisdizione universale<sup>(149)</sup>, accolto dalla Convenzione UNCLOS (su cui *infra*).

La lotta contro la pirateria risulta disciplinata sia da norme internazionali che da norme interne degli Stati. A livello internazionale la disciplina in materia di contrasto al fenomeno della pirateria è contenuta nella Convenzione internazionale di Ginevra concernente l'alto mare del

---

mercantile attraverso il sito internet [www.shipping.nato.int](http://www.shipping.nato.int), mediante il quale lo stesso offre agli operatori una serie di informazioni utili ai fini della sicurezza della navigazione.

<sup>146</sup> Attualmente, infatti, circa il 90% dei traffici commerciali avviene per mare. Ad esempio, il Golfo di Aden, nell'Oceano Indiano, è attraversato ogni anno da oltre 20.000 navi mercantili mentre le navi che vi fanno rotta trasportano circa il 12% del petrolio greggio mondiale.

<sup>147</sup> I proventi di tale attività criminosa sono usualmente ripartiti all'interno di una strutturata filiera distributiva consolidata quanto informale. Ad esempio, nell'ambito della pirateria somala, gli introiti vengono suddivisi secondo criteri tendenzialmente ricorrenti: una quota pari al 30-50% va ai finanziatori, agli sponsor e ai leader; il 30% viene riconosciuto alle squadre d'attacco e ai relativi ufficiali; il 10% alle unità di sorveglianza della nave sequestrata ed il restante 10% viene utilizzato per ricevere protezione da parte delle comunità locali, nella logistica ed in attività di corruzione di pubbliche autorità. Al riguardo si rinvia a F. BILOSLAVO, P. QUERCIA, *Il tesoro dei pirati. Sequestri, riscatti, riciclaggio. La dimensione economica della pirateria somala*, Milano, 2014.

<sup>148</sup> F. DI PIETRO, *Nuove misure per combattere la pirateria: l'istituzione di corti speciali somale*, in *Il Politico*, 2, 2012.

<sup>149</sup> In forza del principio della giurisdizione universale qualunque Stato può esercitare la propria giurisdizione sull'autore di un crimine internazionale in deroga ai normali criteri della territorialità e della nazionalità del suo autore o della vittima. Il principio trova applicazione nel caso di crimini internazionali riconosciuti come fortemente lesivi di principi e valori cardine riconosciuti dall'intera comunità internazionale (i.e. le gravi violazioni del diritto e degli usi di guerra, i crimini contro l'umanità nonché alcuni crimini previsti da apposite convenzioni, fra i quali la tortura). In argomento si rinvia a M.R. MAURO, *Il principio di giurisdizione universale e la giustizia penale internazionale*, Padova, 2012, 187 ss. Ad esempio, facendo applicazione del principio della giurisdizione universale, nel 1998 l'ex-dittatore cileno Pinochet è stato arrestato in Gran Bretagna, in forza di un mandato d'arresto spagnolo, per aver commesso crimini contro l'umanità.

1958<sup>(150)</sup> e nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare di Montego Bay <sup>(151)</sup>, le cui disposizioni sono vincolanti anche per gli Stati che non hanno provveduto a ratificarle in ragione della loro natura dichiarativa di norme internazionali consuetudinarie.

In particolare, la Convenzione UNCLOS impone agli Stati un obbligo di massima collaborazione al fine di reprimere la pirateria nell'alto mare o in ogni altra area che si trovi al di fuori della giurisdizione di qualunque Stato<sup>(152)</sup>, autorizzando gli stessi a prendere parte attiva nella lotta contro tale attività nelle zone più a rischio riconosciute dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

Ai sensi dell'art. 101 della Convenzione UNCLOS costituiscono atti di pirateria le azioni di violenza, sequestro o rapina commessi in alto mare o in luogo non sottoposto alla giurisdizione di qualsiasi altro Stato (si pensi, ad esempio, alle acque adiacenti ad un'isola *terra nullius* oppure a quelle di un territorio non occupato da alcuno Stato)<sup>(153)</sup>. Inoltre le condotte criminose devono essere tenute per fini personali dai membri dell'equipaggio o dai passeggeri di una nave o aeromobile privato verso un'altra nave o aeromobile privato oppure contro persone o beni da questi trasportati<sup>(154)</sup>.

Affinché sia integrato il crimine in questione risultano, dunque, rilevanti i seguenti elementi:

- a) il luogo in cui gli atti sono commessi (i.e. alto mare o zone non soggette alla giurisdizione di alcuno Stato)<sup>(155)</sup>;

---

<sup>150</sup> Ratificata dall'Italia con Legge 8 dicembre 1961, n. 1658, «Adesione alla Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua e alla Convenzione sull'alto mare, adottate a Ginevra il 29 aprile 1958 e loro esecuzione» (GU del 22-3-1962, n.75).

<sup>151</sup> La Convenzione UNCLOS è stata ratificata dall'Italia con Legge 2 dicembre 1994, n.689, «Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994» (GU n. 295 del 19-12-1994).

<sup>152</sup> L'art. 100 della Convenzione UNCLOS stabilisce che: «*All States shall cooperate to the fullest possible extent in the repression of piracy on the high seas or in any other place outside the jurisdiction of any State*».

F. CAFFIO, N. RONZITTI, *La pirateria: che fare per sconfiggerla*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, 44, 2012, hanno osservato che «considerata la genericità della suddetta disposizione, la stessa, per poter risultare efficace, necessita comunque di essere sostanziata attraverso la conclusione di accordi internazionali tra gli Stati che intendono prendere parte ad iniziative contro la pirateria».

<sup>153</sup> F.M. TORRESI, *La pirateria marittima del XXI Secolo*, in *Dir. mar.*, 2, 2007, 598 ss.

<sup>154</sup> Riprendendo quasi integralmente la definizione di pirateria contenuta nella Convenzione di Ginevra sull'alto mare del 1958, l'art. 101 della Convenzione UNCLOS definisce atto di pirateria «*any of the following acts: (a) any illegal acts of violence or detention, or any act of depredation, committed for private ends by the crew or the passengers of a private ship or a private aircraft, and directed: (i) on the high seas, against another ship or aircraft, or against persons or property on board such ship or aircraft; (ii) against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State; (b) any act of voluntary participation in the operation of a ship or of an aircraft with knowledge of facts making it a pirate ship or aircraft; (c) any act of inciting or of intentionally facilitating an act described in subparagraph (a) or (b)*».

<sup>155</sup> Sempre con riferimento al suddetto requisito spaziale dell'alto mare, si osserva, inoltre, che lo stesso non è invece richiesto dall'art. 1135 Cod. Nav. il cui campo di applicazione, diversamente da quanto disposto dall'art. 101 UNCLOS, non risulta delimitato geograficamente. La citata disposizione di diritto interno, inoltre, a differenza dalla Convenzione UNCLOS richiede la specifica «volontà di rubare» (c.d. *animus furandi*) da parte

- b) la loro finalità (i.e. scopi di natura privata);
- c) i mezzi coinvolti, che devono essere almeno due (c.d. criterio delle due navi) ed appartenere a privati<sup>(156)</sup>.

In merito al primo elemento richiesto dalla disposizione relativo al luogo in cui l'atto di violenza, sequestro o rapina è stato commesso, si è posta la questione di stabilire se possano essere qualificati come atti di pirateria anche quelli compiuti nelle Zone Economiche Esclusive (ZEE)<sup>(157)</sup>. Poiché la ZEE può estendersi fino a duecento miglia dalla costa, si rende problematica la configurazione degli atti di pirateria in tale area che risulta non fare parte né dell'alto mare né del mare territoriale. «Al fine di superare tale impasse, si è proposto di applicare agli atti di pirateria commessi nella ZEE le disposizioni della Convenzione UNCLOS (in particolare quelle di cui agli artt. 100-107), comprese quelle relative alla giurisdizione universale penale»<sup>(158)</sup>.

Nella definizione di «piracy» posta dalla Convenzione UNCLOS non rientrano, dunque, né gli atti commessi per fini terroristici o politici<sup>(159)</sup> - che ricadono, invece, nell'ambito di applicazione della citata Convenzione SUA del 1988 - né i c.d. *armed robbery against ships*, cioè gli atti illeciti contro le navi compiuti nelle acque territoriali. Tali atti costituiscono, infatti, violazione di norme interne e, pertanto, soggiacciono alla giurisdizione dello Stato costiero. La definizione di *armed robbery* è data dal *Code of Practice for the Investigation of the Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships*<sup>(160)</sup> adottato dall'IMO nel 2001 e successivamente oggetto di revisione, con l'obiettivo di fornire, anche se in modo non vincolante, agli Stati aderenti delle *guide lines* volte a facilitare l'accertamento degli atti di pirateria e di *armed robbery*. In particolare il *Code of Practice* stabilisce che costituisce *armed robbery*: i) qualsiasi atto illegale di violenza o di sequestro o ogni altro atto di rapina, o

---

dell'agente ai fini della configurazione del reato di pirateria, cfr. S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Milano, 2013, 93.

<sup>156</sup> N. RONZITTI, *Pirateria*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983, 916 ss.

<sup>157</sup> Secondo gli artt. 55 e ss. della Convenzione UNCLOS, la ZEE è un'area di mare adiacente alle acque territoriali, in cui uno Stato costiero ha diritti esclusivi per la gestione delle risorse naturali con giurisdizione in materia di installazione ed uso di strutture artificiali o fisse, di ricerca scientifica, di protezione e conservazione dell'ambiente marino. La ZEE ha valore meramente funzionale ed assegna in esclusiva il diritto di sfruttare le risorse della colonna d'acqua sovrastante il fondale marino, ma non contempla gli altri numerosi diritti spettanti allo Stato sul mare territoriale.

<sup>158</sup> I. SHEARER, *Piracy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010.

<sup>159</sup> S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *op. cit.*, 93. *Contra* F. MUNARI, *La nuova pirateria*, in *Riv. dir. int.*, 2, 2009, 325 ss. secondo il quale possono configurarsi atti di pirateria anche nel caso in cui le condotte criminose siano commesse per fini politici o terroristici, a condizione che le stesse non siano riconducibili ad un'autorizzazione dello Stato o comunque di una comunità politica organizzata.

<sup>160</sup> Risoluzione IMO A.922(22). Il Codice, atto non vincolante, è stato adottato con la consapevolezza che il contrasto alla pirateria è spesso ostacolato, in alcuni Stati, dall'assenza di un quadro normativo di riferimento in materia di accertamento e repressione degli atti di *armed robbery*. Pertanto, una delle misure più importanti del Codice riguarda la raccomandazione agli Stati finalizzata a colmare questo vuoto normativo.

minaccia, anche diverso da un atto di pirateria, commesso a fini privati e diretto contro una nave o contro persone o beni appartenenti ad una nave, nelle acque interne di uno Stato, nelle acque arcipelagiche e nel proprio mare territoriale; ii) qualunque tipo di atto che inciti alla violenza o intenzionalmente faciliti le suddette condotte. Il *Code of Practice* evidenzia, inoltre, le similitudini tra gli elementi costitutivi degli atti di *armed robbery* e della pirateria, individuando nel diverso *locus commissi delicti* il principale elemento differenziale tra i due reati in questione.

Come espressamente disposto dall'art. 102 della Convenzione UNCLOS, non costituisce pirateria neppure l'atto di violenza commesso da navi da guerra contro navi pirata (eccetto il caso in cui l'equipaggio della nave militare si sia ammutinato ed impadronito dell'imbarcazione per commettere atti di pirateria, come previsto dal successivo art. 103 della Convenzione UNCLOS).

In aderenza a quanto delineato dal diritto consuetudinario e nell'obiettivo di proteggere i traffici marittimi da un'attività criminosa che rappresenta una grave minaccia alla libertà di navigazione ed è suscettibile di determinare gravi ripercussioni sia in termini di vittime che a livello economico ed ambientale, gli artt. 105, 106 e 107 della Convenzione UNCLOS prevedono che in alto mare ogni nave militare o in servizio di uno Stato (purché chiaramente riconoscibile come tale e debitamente autorizzata), a prescindere dalla sua bandiera, possa sequestrare la nave pirata o la nave catturata e tenuta sotto controllo dai pirati, nonché arrestare tutte le persone a bordo, requisendone i beni indipendentemente dalla nazionalità e dalla cittadinanza degli autori degli atti di pirateria, in conformità alle proprie leggi ed in base al principio della universalità della giurisdizione.

L'art. 105 della Convenzione UNCLOS precisa, inoltre, che ciascuno Stato ha il potere di decidere la pena da infliggere, nonché le misure da adottare nei confronti delle navi, fatti salvi i diritti dei terzi in buona fede ed il risarcimento dovuto allo Stato di bandiera per perdite o danni derivanti da sequestri infondati (art. 106 della Convenzione UNCLOS). Pertanto, pur sussistendo per gli Stati un obbligo generale di repressione della pirateria, la punibilità effettiva è possibile esclusivamente qualora lo Stato che ha proceduto alla cattura preveda norme repressive specifiche, non essendo possibile attribuire carattere criminalizzante alle disposizioni normative internazionali.

Il potere riconosciuto dall'art. 105 della Convenzione UNCLOS agli Stati rappresenta una deroga alla libertà di navigazione in alto mare sancita dall'art. 84 della medesima Convenzione e a quanto disposto dal successivo art. 94, che prevede che ogni Stato in alto

mare eserciti, senza interferenza alcuna, la propria giurisdizione e il proprio controllo sulle navi che battono la sua bandiera. Qualora una nave rientri nella definizione di «nave pirata» di cui all'art. 103 della Convenzione UNCLOS<sup>(161)</sup>, ad essa non sono più applicabili le citate norme generali riguardanti la libertà di navigazione e l'esercizio delle competenze esclusive a bordo della stessa da parte dello Stato di bandiera.

Con riferimento alla disciplina nazionale, alla luce del richiamo all'esercizio della giurisdizione da parte dello Stato di bandiera della nave che effettua la cattura della nave pirata di cui all'art. 105 della Convenzione UNCLOS, troveranno applicazione gli artt. 1135 e 1136 Cod. Nav. in forza dell'art. 7 Cod. Pen. in materia di estensione della norma penale nello spazio, ai sensi del quale è consentito l'esercizio della giurisdizione nazionale nelle ipotesi in cui la legge italiana sia applicabile sulla base di accordi internazionali.

Il dirottamento della nave Achille Lauro<sup>(162)</sup> ha messo tuttavia in evidenza alcune carenze nelle norme internazionali per il contrasto e la repressione della pirateria, in particolare la non adeguatezza del citato «criterio delle due navi» previsto dalla Convenzione UNCLOS. La riflessione successivamente apertasi in seno all'IMO ha portato all'approvazione della normativa sulla repressione di tutti i reati contro la sicurezza della navigazione contenuta nella Convenzione SUA.

In particolare, ai sensi dell'art. 3 della Convenzione SUA commette un reato chiunque: *i*) s'impadronisca di una nave con la violenza; *ii*) compia un atto di violenza nei confronti di una persona che si trova a bordo di una nave, se tale atto è pregiudizievole della sicurezza della nave; *iii*) distrugga una nave o danneggi una nave o il suo carico mettendo in pericolo la sicurezza della navigazione della nave; *iv*) collochi su una nave dispositivi o sostanze atti a distruggere o a danneggiare la nave; *v*) distrugga o danneggi gravemente installazioni o servizi di navigazione marittima o ne alteri gravemente il funzionamento in modo tale da mettere in pericolo la sicurezza della navigazione di una nave.

Le norme della Convenzione SUA si applicano laddove l'atto illecito sia qualificabile quale atto di terrorismo internazionale, che sebbene non chiaramente definito, è riconducibile a fattispecie criminose chiaramente indicate dalla Convenzione.

---

<sup>161</sup> Ai sensi dell'art. 103 della Convenzione UNCLOS sono navi o aeromobili pirata quelli sotto controllo di persone che intendono servirsene per commettere gli atti di violenza, sequestro e rapina di cui all'art. 101 della medesima Convenzione. In particolare, l'art. 103 stabilisce che «*A ship or aircraft is considered a pirate ship or aircraft if it is intended by the persons in dominant control to be used for the purpose of committing one of the acts referred to in article 101. The same applies if the ship or aircraft has been used to commit any such act, so long as it remains under the control of the persons guilty of that act.*».

<sup>162</sup> Il 7 ottobre 1985, durante una crociera, la nave Achille Lauro venne dirottata da un commando del Fronte per la Liberazione della Palestina (FLP) al largo delle coste egiziane. I dirottatori erano in precedenza saliti nella nave come passeggeri. A bordo erano presenti 201 passeggeri e 344 uomini dell'equipaggio.

### 1.6.2. La disciplina del personale armato a difesa delle navi.

Sempre in tema di contrasto al fenomeno della pirateria, si osserva che gli Stati, al fine di prevenire e scoraggiare gli attacchi pirati contro le proprie navi mercantili, ricorrono sovente a personale armato (appartenente sia a nuclei armati della Marina Militare che a team militari privati) con compiti di protezione rispetto ad atti illeciti.

Al riguardo né la Convenzione sull'alto mare del 1958 né la Convenzione UNCLOS si occupano dell'attività del personale armato a bordo delle navi. In particolare, per quanto concerne il personale armato privato la relativa disciplina si trova in fonti nazionali o è affidata a codici di condotta o ad altre fonti regolamentari autogene<sup>(163)</sup>.

In proposito l'IMO, nel proprio *Code of Practice*, ha raccomandato che la regolamentazione delle armi da fuoco a bordo delle navi sia sottoposta alle norme dello Stato di bandiera, dello Stato del porto o dello Stato costiero. Secondo l'IMO lo Stato di bandiera dovrebbe fortemente scoraggiare l'uso di armi da parte del personale marittimo per protezione personale o per la protezione della nave poiché il rischio di un uso non professionale e non adeguato delle armi da parte di civili può rendere, in caso di attacco, la situazione a bordo ancora più pericolosa. L'IMO ha invece raccomandato difese non letali, quali barriere di filo spinato lungo il bordo delle navi, l'uso di idranti o il rifugio dell'equipaggio in un castelletto impenetrabile a bordo della nave, anche se questi rimedi alternativi, alla prova dei fatti, si sono rivelati meno efficaci di quanto auspicato.

Secondo l'IMO, anche il ricorso da parte dell'armatore a guardie private a bordo delle navi, i c.d. *contractors* (*Privately Contracted Armed Security Personnel - PCASP*), deve essere attentamente valutato da parte dello Stato di bandiera e quindi raccomanda agli Stati di bandiera di adeguare la propria normativa in modo da evitare che il ricorso a *contractors* possa innescare un processo di *escalation* della violenza. A tal fine gli Stati di bandiera dovrebbero assicurare che le regole di ingaggio dei *contractors* siano chiare e tali da autorizzare l'uso della forza per prevenire l'abbordaggio delle navi nel rispetto del criterio di proporzionalità ed adeguatezza rispetto alla concreta situazione da affrontare.

L'IMO ha viceversa espresso un giudizio maggiormente favorevole sull'ipotesi di imbarco a bordo delle navi di personale militare con compiti di protezione da eventuali attacchi, sul presupposto che in tal caso si tratta di personale adeguatamente addestrato all'uso delle armi e sottoposto ad un comando militare.

---

<sup>163</sup> L. MARINI, *Pirateria marittima e diritto internazionale*, Torino, 2016, 115.

I militari a bordo delle navi sono assimilabili ai corpi di truppa all'estero e ogni loro azione, incluso l'eventuale uso illegittimo della forza armata, comporta la responsabilità diretta dello Stato, mentre lo *status* della nave mercantile non muta per il fatto della presenza a bordo di militari autorizzati.

Lo Stato di bandiera è comunque responsabile dell'esecuzione ed applicazione delle norme internazionali e, pertanto, il regime di sicurezza a bordo delle navi deve essere disciplinato e regolato da disposizioni nazionali che applichino la disciplina internazionale vigente in materia. Dal momento che ciascuno Stato di bandiera ha l'esclusiva della giurisdizione a bordo su ogni attività, di fatto la disciplina della legittima difesa differisce da Stato a Stato.

In ambito nazionale il ricorso a *contractors* a bordo delle navi è disciplinato dal D.L. 12 luglio 2011, n. 107<sup>(164)</sup>, il cui art. 5, comma 4 consente, nell'ambito delle attività internazionali di contrasto alla pirateria, l'impiego di guardie giurate private (autorizzate ai sensi degli artt. 133 e 134 TULPS) a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali soggette al rischio di pirateria, individuate con apposito decreto dal Ministro della Difesa. Considerata la tendenza negli ultimi anni ad una relativa diminuzione degli attacchi di pirateria, nel 2015 l'Italia ha posto fine all'impiego dei «nuclei armati di protezione» (i.e. i fucilieri del battaglione San Marco) a bordo delle navi battenti bandiera italiana<sup>(165)</sup>, ai quali era stato fatto ricorso soprattutto nel periodo tra il 2010 e il 2013 per fronteggiare l'emergenza pirateria che interessava in particolare le navi commerciali che viaggiavano dall'Asia all'Europa. Ad oggi, pertanto, gli armatori possono impiegare, a proprie spese, a fini di protezione dalla minaccia degli attacchi pirata, soltanto *contractors*.

L'art. 5, comma 5 del D.L. n. 107/2011 precisa che l'impiego delle guardie giurate è consentito esclusivamente a bordo delle navi che risultino predisposte per la difesa dagli atti di

---

<sup>164</sup> D.L. 12 luglio 2011, n. 107, «Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria». (GU 12-7-2011, n.160). Il D.L. è stato convertito con modifiche dalla Legge 2 agosto 2011, n. 130, oggetto di successivi interventi legislativi di modifica.

<sup>165</sup> Il D.L. 18 febbraio 2015 n. 7, convertito con modificazioni dalla Legge 17 aprile 2015, n. 43, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione» (GU n.91 del 20-4-2015 ) ha infatti abrogato l'art. 5, comma 1 del D.L. n. 107/2011 che autorizzava il Ministero della Difesa, nell'ambito delle attività internazionali di contrasto alla pirateria ed al fine di garantire la libertà di navigazione del naviglio commerciale nazionale, di stipulare con l'armatoria privata italiana (in particolare Confitarma), convenzioni per la protezione delle navi battenti bandiera italiana in transito negli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria, mediante l'imbarco, a richiesta e con oneri a carico degli armatori, di Nuclei militari di protezione (La disciplina del personale armato a difesa delle navi.) della Marina.

pirateria (attraverso l'attuazione delle *best practices* definite dall'IMO) e che siano autorizzate alla detenzione delle armi.

Il D.M. 24 settembre 2015<sup>(166)</sup> ha individuato, tenendo conto dei *Reports on acts of piracy and armed robbery against ships* del 28 aprile 2015 pubblicati dall'IMO, le acque internazionali soggette al rischio di pirateria (segnatamente alcune aree appartenenti al Mar Cinese Meridionale, all'Africa occidentale, all'Oceano indiano, al Mare Arabico e al Golfo Persico), nelle quali è conseguentemente permesso l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana.

Per quanto riguarda gli aspetti operativi l'utilizzo dei *contractors* a bordo delle navi in funzione antipirateria è stato disciplinato dal D.M. 28 dicembre 2012, n. 266<sup>(167)</sup>.

Con riferimento alla disciplina nazionale, in caso di attività che conducano alla cattura di pirati, il Codice della Navigazione distingue tre casi:

- a) se la cattura è effettuata da una nave da guerra nazionale, il suo comandante prende in consegna le persone catturate con l'obbligo, al primo approdo in un porto italiano, di consegnarle all'ufficiale di Polizia Giudiziaria. Se la nave da guerra approda, invece, in uno Stato estero, provvede in accordo con l'autorità consolare (art. 1238 Cod. Nav.);
- b) se la cattura viene effettuata da militari imbarcati a bordo della nave, questi ultimi rivestono la qualifica di ufficiali di Polizia Giudiziaria ed in quanto tali sono competenti a procedere all'arresto, anche se sarà il comandante della nave a curare la custodia temporanea dei prigionieri (art. 1235 Cod. Nav.);
- c) in caso di cattura da parte di *contractors* a bordo della nave, sarà il comandante della nave a procedere all'arresto con l'obbligo di consegnare gli arrestati all'Autorità Marittima prima della partenza dal luogo di primo approdo e comunque entro ventiquattro ore da tale

---

<sup>166</sup> Decreto del Ministero della Difesa 24 settembre 2015 «Individuazione delle acque internazionali soggette al rischio di pirateria nell'ambito delle quali è consentito l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana».

<sup>167</sup> Decreto del Ministero dell'Interno 28 dicembre 2012, n. 266 «Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria». Il D.M. specifica, in particolare, che le «Guardie Particolari Giurate» possono offrire esclusivamente «servizi di protezione delle merci e dei valori sulle navi mercantili battenti bandiera italiana che transitano nelle acque internazionali a rischio pirateria» (ossia in quelle individuate nel D.M. 24 settembre 2015). Le guardie giurate possono essere dipendenti degli armatori o di istituti di vigilanza privata e devono avere prestato servizio nelle Forze Armate, anche come volontari, con esclusione dei militari di leva, oltre ad aver superato specifici corsi teorico-pratici e di addestramento. Le modalità di svolgimento dei servizi sono demandate ad un apposito regolamento di servizio avente ad oggetto il numero di guardie giurate impiegate (non meno di 4 e commisurate alle necessità di difesa e alla tipologia di nave, alle merci trasportate e ai sistemi di autoprotezione presente a bordo); l'individuazione dei soggetti responsabili per ciascun nucleo di guardie giurate a bordo. Al regolamento è demandato altresì il compito di precisare che l'uso delle armi deve essere limitato alla legittima difesa ed esclusivamente entro i limiti delle acque internazionali a rischio pirateria, nonché che i servizi di protezione sono svolti sotto la direzione del Comandante della nave.

approdo. Se la nave si trova all'estero, l'arrestato deve essere consegnato all'autorità consolare o, in mancanza, ai comandanti delle navi da guerra nazionali che si trovino nel luogo (art. 1237 Cod. Nav.).

Un accenno meritano, infine, le misure adottate in ambito internazionale per contrastare il fenomeno della pirateria somala nel Corno d'Africa, attesa la mancanza in tale Stato di un governo in grado di esercitare un effettivo controllo sul proprio territorio (la Somalia è considerato, infatti, un *failed state*)<sup>(168)</sup>. Per far fronte a tale problema il Consiglio di Sicurezza dell'ONU è intervenuto adottando numerose Risoluzioni che hanno qualificato gli atti dei pirati somali come minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale, autorizzando l'uso della forza da parte degli Stati interessati<sup>(169)</sup>.

In particolare, la Risoluzione 1816(2008)<sup>(170)</sup> ha autorizzato gli Stati a svolgere azioni di contrasto alla pirateria anche all'interno del mare territoriale somalo<sup>(171)</sup>. In questo modo l'ONU ha inteso superare il problema di un eventuale mancato consenso da parte della Somalia a consentire a Stati terzi di intervenire nelle proprie acque territoriali<sup>(172)</sup>. Conseguentemente i Paesi interessati hanno dislocato al largo del Corno d'Africa un ingente

---

<sup>168</sup> Con il termine *failed states* si suole indicare gli Stati che, a causa delle condizioni di particolare debolezza strutturale in cui versano – e, segnatamente, dell'incapacità dell'apparato di governo di controllare effettivamente il proprio territorio – non sono in grado di contrastare i pirati né gli autori degli atti di *armed robbery against ships*. In questo senso, L. MARINI, *op. cit.*, 7.

In particolare in Somalia tale situazione si è determinata negli anni '90 del secolo scorso a causa della guerra civile scoppiata tra le diverse fazioni di c.d. signori della guerra.

<sup>169</sup> Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1816(2008), 1838(2008), 1846(2008), 1851(2008), 1897(2009), 1918(2010), 1950(2010), 1976(2011), 2015(2011), 2020(2011), 2077(2012).

In ambito europeo con l'Azione comune 2008/851/PESC del Consiglio dell'Unione Europea del 10 novembre 2008 (modificata dalla Decisione 2012/174/PESC del Consiglio del 23 marzo 2012) è stata istituita la missione denominata «Atalanta» (Task Force (TF) 465) allo scopo di contribuire alla deterrenza e repressione degli atti di pirateria e *armed robbery* commessi a largo delle coste somale e di proteggere le navi mercantili dedicati al World Food Programme (WFP), che trasportano aiuti alimentari alla popolazione locale, nonché il naviglio mercantile che transita attraverso il Golfo di Aden o in prossimità delle coste somale. La forza navale europea opera in una zona compresa tra il Mar Rosso, il Golfo di Aden e parte dell'Oceano Indiano, Isole Seychelles incluse. L'operazione militare è condotta a sostegno delle Risoluzioni 1814 (2008), 1816(2008) e 1838 (2008) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in conformità con le azioni autorizzate dagli artt. 100 e seguenti della Convenzione UNCLOS in caso di atti di pirateria.

<sup>170</sup> Nazioni Unite - Risoluzione 1816 (2008), adottata il 2 giugno 2008, «relativa alla prevenzione e repressione degli atti di pirateria commessi nelle acque territoriali della Somalia e nell'alto mare al largo delle sue coste».

<sup>171</sup> Cfr. Il punto 7 della Risoluzione 1816(2008) prevede che «*Decides that for a period of six months from the date of this resolution, States cooperating with the TFG in the fight against piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia, for which advance notification has been provided by the TFG to the Secretary-General, may: (a) Enter the territorial waters of Somalia for the purpose of repressing acts of piracy and armed robbery at sea, in a manner consistent with such action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law; and (b) Use, within the territorial waters of Somalia, in a manner consistent with action permitted on the high seas with respect to piracy under relevant international law, all necessary means to repress acts of piracy and armed robbery.*».

<sup>172</sup> In forza della Convenzione sul mare territoriale e sulla zona contigua del 1958 e della Convenzione UNCLOS del 1982 la sovranità dello Stato costiero si estende, infatti, sulle proprie acque territoriali e, pertanto, le navi battenti bandiera di uno Stato terzo non vi potrebbero entrare senza il consenso di del primo.

numero di unità navali militari al fine di prevenire e difendere i cargo dagli attacchi dei pirati somali.

Le Risoluzioni 1846(2008) e 1851(2008)<sup>(173)</sup> hanno invitato gli Stati a perseguire l'obiettivo di punire gli atti di pirateria, applicando il diritto internazionale e nel rispetto dei diritti umani, autorizzandoli ad operare anche sulla terraferma per debellare le basi dei pirati. La Risoluzione 1851(2008) ha istituito, inoltre, il *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) per facilitare la discussione ed il coordinamento delle azioni tra gli Stati ai fini della soppressione della pirateria in tale area. La Risoluzione 2015(2011) ha introdotto la possibilità di istituire tribunali speciali per la lotta alla pirateria mentre la Risoluzione 2020(2011) ha esortato gli Stati ad emanare norme punitive nei confronti degli autori degli atti di pirateria nonché dei loro mandanti e complici.

---

<sup>173</sup> Nazioni Unite (Consiglio di sicurezza) - Risoluzione 1851 (2008), adottata il 16 dicembre 2008, «con cui si autorizzano gli Stati e le organizzazioni regionali a prendere in Somalia tutte le misure necessarie a reprimere gli atti di pirateria commessi al largo delle coste della Somalia».

## Capitolo 2 - La disciplina italiana in materia portuale.

**2.1.** La Legge di riforma 28 gennaio 1994, n. 84 (cenni). **2.2.** Caratteri essenziali della disciplina delle operazioni portuali antecedente alla riforma del 1994. **2.3.** La trasformazione dei porti: l'evoluzione tecnico-logistica e lo sviluppo dei traffici. **2.4.** L'autonomia funzionale. **2.5.** I profili di incompatibilità con il diritto comunitari: la decisione della Corte di Giustizia CE 10 dicembre 1991, «Porto di Genova I». **2.6.** Il diritto all'autoproduzione.

### **2.1. La Legge di riforma 28 gennaio 1994, n. 84 (cenni).**

La Legge 28 gennaio 1994, n. 84, di «riordino della legislazione in materia portuale», ha rappresentato un vero e proprio spartiacque tra due differenti modelli di gestione dell'infrastruttura portuale italiana e, più in generale, tra due fasi storiche del sistema dei trasporti nazionale.

Il regime *ante* riforma era caratterizzato da una gestione fortemente pubblicistica e monopolistica dell'organizzazione portuale. Tale assetto, che affondava le proprie radici in un contesto storico e tecnico legato al passato, a partire dagli anni Novanta si è irrimediabilmente scontrato con i principi elaborati in ambito comunitario in materia di prestazione dei servizi (e, quindi, con il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità, il principio della libera concorrenza, la libertà nella prestazione dei servizi ed il diritto all'autoproduzione), imponendo al legislatore italiano di intervenire in modo da riformare la disciplina portuale italiana in senso conforme all'ordinamento comunitario.

Il conflitto con i principi comunitari è culminato in una serie di decisioni della Corte di Giustizia che, a partire dalla prima fondamentale sentenza c.d. «Porto di Genova I» del 10 dicembre 1991<sup>(174)</sup>, ha sancito la contrarietà della disciplina italiana in materia di servizi portuali, fino ad allora fondata sulla riserva del lavoro portuale e sul regime concessorio al quale erano assoggettate tutte le attività d'impresa in ambito portuale.

Nel prosieguo saranno trattati alcuni aspetti caratterizzanti il modello gestionale degli scali marittimi nazionali *ante* riforma e sarà ripercorsa l'attuale disciplina portuale alla luce degli ultimi interventi del legislatore (e, segnatamente, del D. Lgs. n. 169/2016), dando altresì conto di alcuni aspetti problematici concernenti i rapporti intercorrenti tra le Autorità Portuali<sup>(175)</sup> e le Autorità Marittime atteso che la scelta operata dal legislatore di prevedere due soggetti autoritativi operanti in ambito portuale comporta alcune inevitabili interrelazioni e sovrapposizioni di competenze.

---

<sup>174</sup> CGCE 10 dicembre 1991, C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova S.p.a. c. Siderurgica Gabrielli S.p.a.*

<sup>175</sup> Sebbene il D. Lgs. n. 169/2016 abbia istituito le Autorità di sistema portuale in sostituzione delle Autorità Portuali (su cui *infra*), il Legislatore ha talvolta continuato ad utilizzare la locuzione «Autorità portuale».

## 2.2. I caratteri essenziali della disciplina dei servizi portuali antecedente alla riforma del 1994.

La Legge n. 84/1994<sup>(176)</sup> con le sue numerose modifiche e integrazioni (vedi *infra*) ha sottoposto il diritto portuale italiano ad un processo di profonda trasformazione, resasi necessaria dall'esigenza di adeguare l'ordinamento interno ai principi di diritto comunitario, dotandolo di un apparato normativo di settore moderno e «modellato» sulla base dei citati principi comunitari in materia di divieto di discriminazioni, di libera concorrenza e di libera circolazione delle merci e dei servizi<sup>(177)</sup>.

La riforma della legislazione portuale si iscrive, perciò, nella più ampia tendenza, affermatasi a partire dagli anni Ottanta, volta al superamento delle forme di statalismo e alla valorizzazione del mercato e della concorrenza<sup>(178)</sup> che, sotto la spinta del diritto comunitario e dei mutamenti che questo apporta alla costituzione economica<sup>(179)</sup> degli Stati membri, ha interessato diversi settori del diritto pubblico dell'economia.

Il Codice della navigazione del 1942, adottato con Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, ed il regolamento della navigazione marittima, introdotto dal D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, disciplinavano l'amministrazione, l'uso ed il godimento del demanio marittimo portuale; le attività di polizia nei porti; le operazioni portuali e le altre attività economiche svolte negli scali; il lavoro portuale ed i servizi ancillari alla navigazione (i.e. i servizi tecnico-nautici). La regolamentazione contenuta in tali fonti era caratterizzata da un'impronta marcatamente pubblicistica attinente sia al porto nella sua dimensione statica, inteso cioè come bene demaniale, sia nella sua dimensione dinamica, con riferimento quindi alle attività economiche ivi esercitate.

In particolare, la titolarità e le funzioni del porto che, in quanto parte del demanio necessario dello Stato ex art. 822, comma 1 c.c. (e, segnatamente, del demanio marittimo come previsto dall'art. 28, comma 1, lett. a) Cod. Nav.), era - ed è tuttora - assoggettato al particolare regime giuridico di cui all'art. 823, comma 1 c.c.<sup>(180)</sup>, erano affidate alla pubblica amministrazione che

---

<sup>176</sup> Legge 28 gennaio 1994, n. 84, di «Riordino della legislazione in materia portuale».

<sup>177</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti e il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, 368.

<sup>178</sup> G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, 1.

<sup>179</sup> Sul tema e sul concetto di costituzione economica si veda, *ex multis*, S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2008.

<sup>180</sup> L'art. 823, comma 1 c.c. stabilisce che «i beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano».

le esercitava attraverso gli organi ministeriali, centrali e periferici, dell'allora Ministero della Marina Mercantile (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)<sup>(181)</sup>.

Negli scali di maggiore rilievo economico le suddette competenze erano affidate a specifici Enti Pubblici Portuali istituiti da norme speciali. Tali enti, sebbene risultassero tutti sottoposti al potere ordinatorio e di controllo del Ministero, erano comunque dotati di caratteristiche e competenze in parte peculiari e, dunque, di un certo grado di atipicità<sup>(182)</sup>. In dettaglio, il legislatore aveva istituito sette Enti Autonomi (alcuni dei quali denominati Consorzio o Provveditorato), cinque Aziende dei mezzi meccanici e dei magazzini, due Consorzi di enti locali, tre Aziende speciali della Camera di Commercio, una Società per azioni ed un Consorzio superregionale.

Come è stato osservato, la natura demaniale del bene porto pare aver condizionato l'intera disciplina delle attività economiche svolte in ambito portuale. La scelta del legislatore di controllare e di disciplinare tutte le attività esercitate al suo interno può essere interpretata, infatti, come volta a garantire a chiunque di poter godere di un bene appartenente alla collettività<sup>(183)</sup>. Tale approccio, riconducibile alla teoria dell'uso dei beni demaniali, ha comportato, quindi, un intervento da parte dello Stato nella disciplina dei servizi portuali particolarmente intenso ed incisivo<sup>(184)</sup>. Inoltre, poiché il regime demaniale di certi beni era funzionale al perseguimento di interessi pubblici, appariva del tutto naturale che la disciplina di tali beni si fondesse con quella delle attività che ivi si svolgevano, in modo tale che entrambe le regolamentazioni risultassero coordinate tra loro e concorressero alla realizzazione degli interessi collettivi<sup>(185)</sup>.

Il fatto che le attività svolte all'interno del porto fossero concepite unicamente come funzionali al perseguimento di interessi superiori, comportava che la realizzazione e la tutela degli

---

<sup>181</sup> La legge 24 dicembre 1993, n. 537 ha accorpato il Ministero della Marina Mercantile all'allora Ministero dei Trasporti che ne ha ereditato la maggior parte delle funzioni collegate all'uso del mare per attività connesse con la navigazione commerciale e da diporto. Successivamente, nel 2001 il Ministero dei Trasporti è stato accorpato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

<sup>182</sup> G. TACCOGNA, *op. cit.*, 10.

<sup>183</sup> M. CASANOVA, *Inquadramento del tema: la normativa italiana fino agli anni '80 e le procedure amministrative tradizionali per i servizi portuali*, in E. FANARA (a cura di), *Autorità Antitrust e Commissione europea UE versus società italiane di gestione dei servizi portuali ed aeroportuali (la liberalizzazione dei servizi)*, Messina, 1995, 13.

<sup>184</sup> M. CASANOVA, *ibidem*.

<sup>185</sup> G. TACCOGNA, *op. cit.*, 50.

interessi privati all'interno dei porti risultassero significativamente limitate e condizionate dalle suddette finalità pubblicistiche<sup>(186)</sup>.

Per quanto concerne, in particolare, il regime dei servizi a favore delle merci (i.e. le operazioni portuali), gli artt. 108-112 Cod. Nav. prevedevano un invadente intervento del potere amministrativo nei confronti dei soggetti interessati a svolgere le suddette attività nonché sugli assetti gestionali delle stesse<sup>(187)</sup>. In estrema sintesi, il quadro normativo previgente, e in particolare l'art. 110, comma 1 Cod. Nav., sottoponeva l'esercizio delle operazioni portuali per conto terzi al rilascio di una concessione<sup>(188)</sup> da parte del Comandante del Porto. Quest'ultimo aveva il potere di determinare il numero massimo delle imprese concessionarie in relazione alle esigenze del traffico, nonché di approvare il relativo provvedimento in favore delle compagnie e dei gruppi portuali ai quali tali attività potevano essere riservate ai sensi del citato art. 110 Cod. Nav.

Analogamente, anche ai fini dell'esercizio delle operazioni portuali per conto proprio era richiesto un titolo di legittimazione pubblicistico. Infatti, l'art. 210 Reg. Nav. Mar. sottoponeva tali attività ad un regime di autorizzazione o, nel caso in cui l'operatore vi si dedicasse in modo abituale, ad un regime di licenza.

Inoltre, tanto in riferimento alle operazioni portuali per conto terzi che per quelle per conto proprio, l'art. 110, comma 5 Cod. Nav. escludeva espressamente che gli operatori potessero avvalersi di propri dipendenti, essendo la materiale esecuzione di tali attività riservata alle compagnie o gruppi portuali.

Come è stato osservato, il regime organizzativo delineato dal Codice della navigazione mirava a realizzare la massima funzionalizzazione verso l'interesse pubblico delle attività dei soggetti privati operanti nel settore portuale e, coerentemente con tale obiettivo, prevedeva un alto grado d'ingerenza del potere amministrativo sui soggetti interessati alla navigazione marittima e sui beni ad essi relativi<sup>(189)</sup>.

L'approccio del legislatore dimostrava di privilegiare la dimensione statica del porto quale bene del demanio marittimo destinato al pubblico uso, la cui natura giustificava una pervasiva regolamentazione delle attività economiche ivi esercitate, piuttosto che il suo carattere

---

<sup>186</sup> S.M. CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. mar.*, 2000, 385.

<sup>187</sup> P. PORTACCI, *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, Bologna, 2004, 4.

<sup>188</sup> La concessione è uno strumento pubblicistico di gestione indiretta di un pubblico servizio caratterizzato dal trasferimento di funzioni istituzionalmente facenti capo alla Pubblica Amministrazione a soggetti estranei al suo apparato burocratico. Con essa si crea dunque una dualità tra l'ente titolare del servizio, in questo caso l'Autorità Marittima, e chi materialmente lo gestisce.

<sup>189</sup> S.M. CARBONE, *op. cit.*, 385.

dinamico, in modo da valorizzare gli aspetti economici che rendono il porto una realtà imprenditoriale.

Il quadro normativo portuale ante riforma attribuiva alle Autorità Marittime, costituite dall'insieme degli uffici periferici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalle Capitanerie di Porto, sia la gestione che l'amministrazione delle attività economiche esercitate in ciascun porto italiano. Come accennato *supra*, la normativa previgente prevedeva la possibilità che i servizi a favore delle merci fossero effettuati da imprese private in regime di concessione. Tuttavia, le singole leggi speciali istitutive degli Enti Pubblici Portuali ne avevano esteso le competenze fino ad includere anche la gestione diretta di alcune attività portuali e, in particolare, delle operazioni portuali.

Conseguentemente, oltre ad esercitare tipiche funzioni amministrative, i suddetti enti erano legittimati ad esercitare direttamente attività d'impresa. Tale situazione di commistione tra attribuzioni amministrative ed attività imprenditoriali in capo ai medesimi soggetti produceva effetti negativi sull'efficienza e sulla produttività del sistema portuale nel suo insieme oltre che sulla concorrenza tra le imprese operanti nei porti. L'assetto previgente limitava, infatti, la libertà di iniziativa economica privata senza essere peraltro in grado di indurre all'efficienza le poche imprese private che operavano nei porti.

Gli Enti Pubblici Portuali (e, laddove non istituiti, l'Autorità Marittima) disponevano di ampi poteri di regolazione e di controllo sull'intero ciclo delle operazioni portuali, ivi comprese le relative tariffe, poteri che, peraltro, erano spesso esercitati in modo discrezionale. Tali enti gestivano sia i beni che i servizi direttamente, oppure attraverso società partecipate, sostituendosi così al mercato, o quantomeno comprimendolo e distorcendolo sensibilmente.

In ciascuno scalo, inoltre, il lavoro portuale era soggetto a penetrante regolazione pubblicistica ed era riservato alle compagnie portuali, vere e proprie corporazioni in grado di influenzare considerevolmente l'amministrazione, sottraendo alle imprese portuali il controllo sulle modalità di organizzazione, l'efficienza ed i costi di questo lavoro.

Tuttavia a partire dagli anni '90 ragioni e fattori di diversa natura, ma tra loro connessi, hanno contribuito a minare, per poi farlo crollare, tale sistema, aprendo la via alla riforma operata dalla Legge n. 84/1994 di riordino della normativa portuale.

### 2.3. La trasformazione dei porti: l'evoluzione tecnico-logistica e lo sviluppo dei traffici.

L'assetto normativo in materia portuale ante riforma risultava del tutto anacronistico in quanto affondava le proprie radici in un'epoca in cui il lavoro manuale dell'uomo costituiva ancora un elemento fondamentale nelle operazioni di movimentazione delle merci ed in cui le tecniche e i sistemi di trasporto erano molto differenti da quelli odierni. In epoca antecedente alla Seconda Guerra Mondiale, infatti, il carico delle navi veniva movimentato, fuori e dentro la stiva delle imbarcazioni, in sacchi o scatole grazie alla forza fisica dei lavoratori portuali. In tale contesto storico, considerato il limitato livello di meccanizzazione del ciclo di carico e scarico delle merci, la movimentazione della merce negli scali portuali richiedeva l'impiego di un numero rilevante di lavoratori e tempi lunghi, tanto che le navi potevano restare ormeggiate in banchina anche per diversi giorni. In particolare, le compagnie di lavoro portuale esercitavano un peso significativo nelle dinamiche portuali (uno sciopero dei lavoratori portuali poteva arrecare significativi danni agli armatori).

Inoltre, in molti Stati europei - e in particolare in Italia - i porti rappresentavano i terminali marittimi «naturali» degli stabilimenti industriali localizzati sulle coste oppure funzionavano da empori per aree geografiche di dimensione regionale. La circostanza che i porti rappresentassero il necessario sbocco sul mare dei commerci esercitati nelle rispettive aree geografiche aveva reso gli scali portuali imprescindibili. Conseguentemente, le amministrazioni portuali potevano contare su volumi di traffico certi o su mercati tendenzialmente esclusivi<sup>(190)</sup>, a prescindere ed indipendentemente dai costi delle operazioni di movimentazione delle merci praticate da ciascun porto<sup>(191)</sup>. In tale contesto il sistema portuale era in grado di funzionare anche in condizioni di scarsa economicità ed efficienza delle operazioni di carico e scarico delle merci.

L'evoluzione del sistema economico mondiale e della tecnologia del trasporto ha determinato profonde ripercussioni sull'assetto portuale e sull'organizzazione delle attività economiche ivi esercitate (vedi *infra par. 3.1*).

In particolare, la diffusione dei container ha radicalmente modificato la gestione, la composizione e la dimensione del lavoro portuale. L'unitizzazione dei carichi ha consentito, infatti, non soltanto lo sviluppo di nuove tecnologie ed attrezzature di movimentazione (come ad esempio, le gru di banchina, i carrelli a forza e le stesse navi porta container), ma anche una

---

<sup>190</sup> F. NERLI, *La concorrenza nel settore portuale*, in *Dir. mar.*, 2001, 67.

<sup>191</sup> G. TACCOGNA, *op. cit.*, 249, il quale riporta un significativo aneddoto: quando gli utenti insorsero contro i costi e le modalità di svolgimento delle operazioni portuali nel porto di Genova, il sindaco della città liquidò il problema con la frase: «tanto da qui devono passare».

significativa crescita della produttività del lavoro e del sistema portuale nel complesso. Contestualmente, la diffusione dei container ha determinato la riduzione dei tempi di sosta delle navi in porto mentre il superamento del lavoro portuale puramente manuale ha comportato una drastica diminuzione del numero di lavoratori da destinare al ciclo delle operazioni portuali<sup>(192)</sup>.

Parallelamente, la crescita degli scambi commerciali, soprattutto internazionali, e la trasformazione dell'economia hanno introdotto una crescente contendibilità dei porti con il conseguente rischio per gli scali meno efficienti di perdere rilevanti quote di mercato. Gli scali marittimi sono divenuti, pertanto, parte di una rete di trasporti di dimensioni sovranazionali. Tale circostanza ha reso manifesta la necessità di un coordinamento dei porti con le reti infrastrutturali di trasporto e ha palesato come nessun porto potesse più contare su alcuna rendita di posizione o su consolidate nicchie di mercato<sup>(193)</sup>.

A partire dagli anni Ottanta, inoltre, il Mediterraneo ha cominciato a riacquistare un ruolo centrale nei traffici marittimi ed i porti italiani, al centro di direttrici di traffico di grande sviluppo, sono diventati un importante punto di snodo per le operazioni di c.d. *transshipment*<sup>(194)</sup> sia distributivo che di incrocio tra le rotte nord/sud e le rotte est/ovest del globo.

In tale contesto sono emerse, inoltre, imprese in grado di organizzare e di gestire l'intero ciclo delle operazioni portuali (relative ad un determinato tipo di merci e/o di traffico) secondo criteri di efficienza imprenditoriale, che reclamavano spazi e libertà di organizzazione all'interno dei porti<sup>(195)</sup>.

L'evoluzione tecnica ed economica sopra richiamata, sia pure in termini sintetici, ha messo in crisi il previgente assetto normativo ed organizzativo dei porti italiani sancito dal Codice della Navigazione, rendendo evidente l'improcrastinabile necessità di adeguare la disciplina

---

<sup>192</sup> Si consideri, ad esempio, che il numero dei lavoratori portuali del porto di Genova (i famosi *camalli*, facchini) nel 1970 era pari a 8.000 unità, mentre nei primi anni del 1990 il loro numero era sceso a poco più di 500.

<sup>193</sup> F. NERLI, *op. loc. cit.*

<sup>194</sup> Per *transshipment* si intende l'imbarco e lo sbarco di container dalla nave madre ad imbarcazioni di dimensioni minori, le c.d. navi *feeder*, allo scopo di trasferire le merci dai porti internazionali di grandi dimensioni (*hub transshipment*) - caratterizzati da un retroterra continentale (come i porti di Rotterdam, New York o Singapore) - sulle reti ferroviarie *landbridges* che collegano porti situati su coste opposte e distanti ovvero sulle reti di navi *feeder* verso porti minori che servono retroterra o hinterland regionali. Gli *hub transshipment* si distinguono dai porti a scalo diretto (c.d. *direct call*) che rappresentano, invece, il luogo di origine o di destinazione finale delle merci.

In Italia sono porti di *transshipment*: Gioia Tauro, Taranto e Cagliari. Sono, invece, porti di *direct call*: Genova, La Spezia, Savona, Livorno, Napoli, Salerno, Ravenna, Venezia, Trieste, Ancona, Civitavecchia, Palermo, Massa Carrara e Brindisi.

<sup>195</sup> S.M. CARBONE, *op. cit.*, 387.

portuale italiana agli standard internazionali già adottati dai Paesi economicamente più avanzati per la gestione dei traffici marittimi<sup>(196)</sup>.

In tale contesto, è mutato anche l'approccio del legislatore nei confronti dei porti, intesi non più come meri luoghi ovvero beni, bensì come infrastrutture caratterizzate e dotate di un'adeguata efficienza gestionale capace di velocizzare l'intero ciclo delle operazioni portuali, permettendo di far fronte all'aumento del volume dei traffici e di competere con gli scali concorrenti sia nazionali che internazionali. Tale nuovo inquadramento funzionale del porto, coerente con un approccio economicistico favorevole allo sviluppo delle diverse attività d'impresa all'interno di ciascuno scalo, ha portato il legislatore a ripensare l'intera «architettura giuridica» portuale<sup>(197)</sup>.

#### **2.4. L'autonomia funzionale.**

Invero, in un primo tempo, per far fronte alle esigenze degli utenti portuali si era fatto ricorso ad una soluzione già sperimentata nel caso delle imprese operanti nel settore siderurgico ed in quello dei porti turistici (c.d. *marina*), le c.d. autonomie funzionali, che aveva rappresentato un primo esempio di privatizzazione delle attività portuali. L'abrogato art. 110 Cod. Nav. nel sancire la riserva di lavoro portuale a favore delle compagnie portuali, al comma 5 prevedeva, infatti, la possibilità che il Ministero facesse comunque salvi «casi speciali». Pertanto, qualora il Ministero avesse ritenuto sussistere particolari requisiti, per lo più individuati nell'esistenza di un interesse pubblico specifico prevalente, alcune determinate imprese potevano essere dispensate dall'obbligo di avvalersi delle maestranze costituite in compagnie o gruppi per lo svolgimento delle operazioni portuali, potendo invece ricorrere al proprio personale. Ai fini dell'operatività di tale deroga prevista dalla legge, l'interesse pubblico doveva superare, in termini di vantaggi economici e sociali, quello tutelato dal regime giuridico della riserva del lavoro portuale<sup>(198)</sup>.

---

<sup>196</sup> Come osservato da G. Busetti, *Alla ricerca dell'identità della portualità italiana: un tentativo di analisi quantitativa*, in *Dir. mar.*, 1991, 191, il rischio era che gli scali italiani divenissero «punti di strozzatura» per il commercio e l'economia nazionale, ciò che avrebbe determinato il surclassamento del sistema portuale nazionale da parte dei concorrenti porti stranieri.

<sup>197</sup> S.M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, 5.

<sup>198</sup> Ad esempio, l'interesse pubblico specifico prevalente è stato ricavato da particolari caratteristiche del ciclo produttivo e degli impianti di un'azienda o dal più generale interesse allo sviluppo di talune industrie capaci di contribuire positivamente all'andamento dell'economia nazionale nonché di generare occupazione operaia.

Peraltro, nella prassi l'autonomia funzionale era concessa soprattutto, anche se non esclusivamente, nel contesto dei porti industriali, utilizzati dalle industrie costiere nell'ambito del proprio ciclo produttivo (es. raffinerie, acciaierie, etc.), e non in quello dei porti commerciali. L'istituto in questione veniva, quindi, applicato proprio a quelle imprese per le quali non era prevista alcuna normativa portuale specifica sebbene avessero esigenze organizzative del tutto particolari<sup>(199)</sup>.

Tale sistema legittimava alcune imprese private ad organizzare e gestire l'intero ciclo delle operazioni portuali con la possibilità di servirsi in esclusiva di alcuni spazi portuali ed utilizzando criteri e parametri privatistici di tipo industriale in deroga ad alcuni vincoli pubblicistici, in particolare della menzionata riserva di lavoro portuale.

Tuttavia, il ricorso all'istituto delle autonomie funzionali, considerata la sua applicabilità in casi eccezionali, non era in grado di far fronte all'esigenza di aggiornamento, in termini di maggiore efficienza e produttività, della disciplina portuale italiana e, in particolare, di quella relativa al ciclo delle operazioni portuali.

Al fine di superare l'anacronistico regime normativo dei porti ha giocato un ruolo fondamentale la giurisprudenza comunitaria, a partire dalla nota sentenza della Corte di Giustizia europea c.d. «Porto di Genova I».

### **2.5. I profili di incompatibilità con il diritto comunitario della disciplina portuale ante riforma: la decisione della Corte di Giustizia della Comunità Europea, 10 dicembre 1991, «Porto di Genova I».**

La decisione della Corte di Giustizia della CE nota come «Porto di Genova I»<sup>(200)</sup> ha rappresentato una svolta «epocale» per il sistema portuale italiano<sup>(201)</sup>.

---

<sup>199</sup> G. TACCOGNA, *op. cit.*, 48.

<sup>200</sup> CGCE 10 dicembre 1991, causa C-179/90, *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova*, in *Dir. mar.*, 1991, 1128 ss.

<sup>201</sup> F. MACRÌ, *Diritto di autoproduzione e servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione: alcune riflessioni ricostruttive*, in *Dir. comm. int.*, 3, 2002, 641. P. COSTA, *Introduzione*, in P. COSTA, M. CASAGRANDE (a cura di), *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti. Il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Venezia, 2011: «È noto come essa [la legge di riforma] discenda da una sentenza resa dalla Corte di giustizia sul porto di Genova, in cui si è dichiarata l'incompatibilità con il diritto dell'Unione Europea dei regimi di monopolio legale previsti in favore delle organizzazioni dei lavoratori portuali. Tali regimi di monopolio erano un retaggio storico dei porti in tutti il mondo e, pur assumendo nei diversi ordinamenti forme giuridiche diverse, non costituivano un unicum del porto di Genova o dei porti italiani. Piuttosto si può dire che, in Italia, la gestione monopolistica del lavoro portuale era trascesa in inaccettabili inefficienze corporative, la cui constatazione ha indotto la Corte di Lussemburgo a una sentenza particolarmente coraggiosa. La sentenza sul porto di Genova non ha quindi rimosso un handicap italiano, ma ha modernizzato e aperto alla concorrenza l'intera portualità europea».

La predetta pronuncia ha individuato, infatti, le più gravi carenze e contraddizioni dell'assetto organizzativo italiano delle operazioni di movimentazione delle merci rispetto ai principi comunitari in materia di concorrenza, evidenziando la necessità di una profonda riforma della disciplina in materia portuale fino ad allora contenuta nel Codice della Navigazione.

Sulla sua scia e sulla scorta di altre rilevanti iniziative della Commissione europea, il quadro normativo è stato oggetto di una lenta ma inesorabile revisione da parte del legislatore italiano, incentrata sull'inquadramento della realtà portuale come sede di attività d'impresa da svolgersi secondo regole di mercato e sulla base di modelli organizzativi coerenti con le nuove esigenze dei traffici<sup>(202)</sup>.

In dettaglio, la sentenza «Porto di Genova I» ha censurato diversi aspetti della disciplina portuale italiana. In particolare, i giudici comunitari hanno sancito, anzitutto, l'illegittimità degli artt. 152 e 156 Reg. Cod. Nav., che riservavano ai soli cittadini italiani la possibilità di far parte delle compagnie portuali (alle quali era riservato l'esercizio delle operazioni portuali), per contrasto con il principio di libera circolazione dei lavoratori di cui all'art. 39 dell'allora TCE<sup>(203)(204)</sup>.

In secondo luogo, la decisione della Corte di Giustizia ha dichiarato l'incompatibilità con il con gli artt. 82<sup>(205)</sup> e 86<sup>(206)</sup> TCE degli artt. 110<sup>(207)</sup> e 111<sup>(208)</sup> Cod. Nav. dal momento che,

---

<sup>202</sup> A. GIARDINI, *I porti e i servizi portuali*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il Diritto del Mercato del Trasporto*, Padova, 2008, 305.

<sup>203</sup> L'allora art. 39 (ex art. 48) TCE stabiliva che «La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive, b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali, d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego. [...]».

<sup>204</sup> CGCE 10 dicembre 1991, causa C-179/90, cit., punto 13.

<sup>205</sup> L'allora art. 82 (ex art. 86) TCE prevedeva che «è incompatibile con il mercato comune e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato comune o su una parte sostanziale di questo. Tali pratiche abusive possono consistere in particolare: a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque, b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori, c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza, d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

<sup>206</sup> L'allora art. 86 (ex art. 90) TCE stabiliva che «Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente trattato, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 12 e da 81 a 89 inclusi. Le imprese

prevedendo una riserva a favore delle compagnie portuali, che risultavano quindi in una posizione dominante su una parte del mercato delle operazioni portuali, inducevano tali imprese concessionarie a sfruttare abusivamente la propria posizione dominante. Al riguardo, la Corte di Giustizia ha ritenuto che nella pratica il suddetto abuso di posizione dominante portasse «le imprese e le compagnie ad esigere il pagamento di servizi non richiesti, o a fatturare prezzi sproporzionati oppure a non servirsi della tecnologia moderna, con conseguente aumento dei costi delle operazioni e ritardi nella loro esecuzione, ovvero ancora a concedere riduzioni di prezzo a taluni utenti compensate allo stesso tempo mediante aumenti di prezzi fatturati ad altri utenti»<sup>(209)</sup>.

Infine, tralasciando la problematica relativa alle tariffe applicate alle compagnie portuali per lo svolgimento delle operazioni portuali, il regime monopolistico in materia delle operazioni portuali previsto dalla normativa italiana previgente è stato censurato anche per contrasto con il principio della libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 TCE<sup>(210)</sup>. L'obbligo previsto dalla legge di ricorrere alle imprese monopoliste per la movimentazione delle merci impediva, infatti, agli utenti portuali di autoprodurre a costi inferiori le operazioni di imbarco e sbarco delle merci, rendendo di conseguenza «più onerose e, pertanto, ostacola[ndo] le importazioni di merci in provenienza da altri Stati membri»<sup>(211)</sup>.

---

incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità. La Commissione speciale vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni».

<sup>207</sup> L'art. 110 Cod. Nav. prevedeva che: «Le maestranze addette alle operazioni portuali sono costituite in compagnie o in gruppi, soggetti alla vigilanza dell'autorità preposta alla disciplina del lavoro portuale. Le compagnie hanno personalità giuridica. Alla costituzione, fusione o soppressione delle compagnie e dei gruppi provvedono, per la navigazione marittima, il direttore marittimo e, per la navigazione interna, il direttore dell'ispettorato compartimentale, secondo le norme del regolamento. Il regolamento stabilisce altresì le norme per il funzionamento delle compagnie e dei gruppi e determina, per i casi di fusione o di soppressione, le modalità relative alla valutazione e devoluzione dei beni costituenti il patrimonio delle compagnie. Salvo casi stabiliti dal ministro dei trasporti e della navigazione l'esecuzione delle operazioni portuali è riservata alle compagnie o ai gruppi».

<sup>208</sup> L'art. 111 Cod. Nav. stabiliva che: «L'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto terzi è sottoposto a concessione del capo del compartimento, per la navigazione marittima, e del capo dell'ispettorato di porto, per la navigazione interna, secondo le modalità stabilite dal regolamento. Le autorità predette possono determinare il numero massimo delle imprese in relazione alle esigenze del traffico. La concessione può essere data alle stesse compagnie delle maestranze portuali. In ogni caso l'impresa concessionaria deve avvalersi, per l'esecuzione delle operazioni portuali, esclusivamente delle maestranze costituite nelle compagnie o nei gruppi».

<sup>209</sup> CGCE 10 dicembre 1991, causa C-179/90, cit., punto 19.

<sup>210</sup> L'allora art. 28 (ex art. 30) TCE sanciva che «Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

<sup>211</sup> CGCE 10 dicembre 1991, causa C-179/90, cit., punto 21.

La richiamata sentenza dei giudici comunitari ha precisato, inoltre, che i servizi resi dalle compagnie portuali, considerate le modalità ed il contesto in cui sono erogati, non fossero qualificabili come «attività di interesse economico generale» ai sensi dell'art. 86 (ex art. 90) TCE<sup>(212)</sup>. Tale fondamentale precisazione ha condotto, quindi, al riconoscimento del c.d. diritto di autoproduzione (*self-handling*) delle operazioni di carico e scarico delle merci nei porti da parte delle imprese di trasporto marittimo comunitarie. In particolare, secondo la Corte di Giustizia l'autoproduzione costituisce un limite generale alla posizione di monopolio rivestita dalle imprese. In questo senso, infatti, il diritto di autoproduzione sussiste solo nel caso in cui, non ricorrendo le condizioni di applicabilità dell'art. 86 TCE, che legittimerebbero un regime di esclusiva a favore dell'impresa in questione, l'impresa monopolista sia nella posizione di poter abusare della propria posizione dominante in contrasto con l'art. 82 TCE. La sentenza «Porto di Genova I» ha, dunque, individuato gli specifici profili d'incompatibilità e le specifiche esigenze di adeguamento dell'ordinamento portuale italiano rispetto ai fondamentali principi posti dal diritto comunitario e, in particolare, rispetto al divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità, alla disciplina della concorrenza, al principio della libera prestazione dei servizi portuali e alla libera circolazione delle merci.

Come accennato *supra*, anche la Commissione speciale europea ha contribuito in modo significativo ad individuare i contenuti normativi dei quali il legislatore italiano avrebbe dovuto tenere conto nell'auspicata riforma. Nella sua lettera d'ingiunzione del 31 luglio 1992<sup>(213)</sup>, inviata all'allora Ministro degli Affari Esteri italiano, la Commissione europea ha invitato l'Italia ad adottare misure idonee a rendere il proprio ordinamento portuale conforme ai precetti del diritto comunitario della concorrenza<sup>(214)</sup>.

Confermati i profili di incompatibilità della disciplina nazionale già rilevati dalla Corte di Giustizia con la sentenza «Porto di Genova I», la Commissione europea ha ritenuto che l'obbligo imposto agli utenti dei porti italiani di ricorrere esclusivamente ai servizi delle compagnie portuali, titolari dell'esclusiva nelle operazioni di carico e scarico delle merci, fosse incompatibile, non solo con la libertà di circolazione delle merci, ma anche con la libertà di circolazione e prestazione dei servizi sancita dall'art. 49 TCE<sup>(215)</sup>, «in quanto gli operatori

---

<sup>212</sup> CGCE 10 dicembre 1991, causa C-179/90, cit., punto 28.

<sup>213</sup> Lettera d'ingiunzione della Commissione europea del 31 luglio 1992, in *Dir. mar.* 1992, 855.

<sup>214</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, in *Dir. mar.*, 1994, 4.

<sup>215</sup> L'allora art. 49 (ex art. 59) TCE sanciva che: «Nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in un paese della Comunità che non sia quello del destinatario della prestazione».

che effettuano collegamenti marittimi internazionali e che sono dotati delle attrezzature necessarie si vedono negata la possibilità di utilizzarle», essendo escluso che nell'ambito delle operazioni portuali trovassero applicazione le deroghe previste dall'art. 46 TCE<sup>(216)</sup> o le esigenze imperative individuate dalla giurisprudenza comunitaria<sup>(217)</sup>.

In questo modo la Commissione europea, oltre a ribadire il *favor* dell'ordinamento comunitario per l'autoproduzione delle operazioni portuali, ne ha anche chiarito l'ambito di applicazione rispetto a quanto precedentemente affermato dalla Corte di Giustizia secondo la quale il diritto di autoproduzione era configurabile in relazione alla sola libertà di circolazione delle merci e, in particolare, al divieto di restrizioni quantitative all'importazione<sup>(218)</sup>.

## 2.6. Il diritto all'autoproduzione.

All'epoca in cui la Corte di Giustizia ha pronunciato la richiamata sentenza «Porto di Genova I» e la Commissione europea ha notificato al governo italiano la citata lettera d'ingiunzione, il diritto per le imprese portuali di autoprodurre le operazioni di carico e scarico delle merci aveva già una base normativa nell'ordinamento interno.

In questo senso, infatti, l'art. 9 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287<sup>(219)</sup> stabilisce che «la riserva per legge allo Stato ovvero ad un ente pubblico del monopolio su un mercato, nonché la riserva per legge ad un'impresa incaricata della gestione di attività di prestazione al pubblico di beni o servizi contro corrispettivo non comporta per i terzi il divieto di produzione di tali beni o servizi per uso proprio, della società controllante o delle società controllate». Il

---

<sup>216</sup> L'allora art. 46 (ex art. 56) TCE stabiliva che: «Le prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica».

<sup>217</sup> Il concetto di «esigenze imperative» è stato utilizzato per la prima volta dalla Corte di Giustizia nella celebre sentenza *Cassis de Dijon* del 20 febbraio 1979, C-120/78 ed è stato successivamente ribadito in diverse altre occasioni. In particolare, nella sentenza 13 dicembre 1990, C-238/89, *Pall Corp. c. P.J. Dahlhausen & Co.*, la Corte di Giustizia ha precisato che costituisce «un principio giurisprudenziale consolidato quello secondo il quale gli ostacoli agli scambi intracomunitari che scaturiscono da discrepanze tra le norme nazionali vanno accettati nei limiti in cui dette disposizioni, indistintamente applicabili ai prodotti nazionali e ai prodotti importati, possono giustificarsi in quanto necessarie per soddisfare le esigenze tassative inerenti tra l'altro alla tutela dei consumatori o alla correttezza delle operazioni commerciali. Ma per poter venir tollerate, è necessario che dette disposizioni siano proporzionate alla finalità perseguita e che lo stesso obiettivo non possa venire perseguito con provvedimenti che intralciano in minor misura gli scambi comunitari».

<sup>218</sup> F. MACRÌ, *op. cit.*, 646 il quale ha osservato che la Corte di Giustizia ha tenuto conto dei soli casi in cui le merci erano movimentate fra gli Stati membri, con esclusione quindi delle ipotesi, rilevanti per la realtà portuale ma non per il diritto comunitario, in cui le merci erano invece movimentate da o per Stati terzi.

<sup>219</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato».

secondo comma di tale disposizione precisa, inoltre, che il diritto di autoprodurre può essere limitato esclusivamente per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e difesa nazionale, e in materie riguardanti il settore delle telecomunicazioni.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, la giurisprudenza nazionale e la dottrina si sono dimostrate, dunque, concordemente favorevoli ad un'applicazione piena della suddetta norma anche al lavoro portuale. In particolare, l'authority italiana, ripetutamente adita da operatori che intendevano autoprodurre le operazioni portuali, se, da una parte, ha escluso la possibilità di adottare alcun provvedimento direttamente coercitivo o precettivo, indicando la competenza in materia della giurisprudenza ordinaria, avendo ravvisato in riferimento all'autoproduzione una situazione di diritto soggettivo, dall'altra, non ha esitato a rilevare l'inadeguatezza della normativa portuale italiana, auspicando un intervento normativo che consentisse agli utenti del porto di poter produrre in proprio tali operazioni<sup>(220)</sup>.

---

<sup>220</sup> AGCM, provv. n. 53 del 13 marzo 1991, *Società Cardile & Bros*, in *Boll.*, 1991, 2; provv. n. 52 del 13 marzo 1991, *Società Golfo e Calcagno*, in *Boll.*, 1991, 2; parere del 27 marzo 1991, in *Boll.*, 1991, 52.

## Capitolo 3 – Il modello di *governance* portuale italiano.

**3.1.** Premessa: lo stato di sofferenza del sistema portuale italiano. **3.2.** I modelli di portualità. **3.3.** Il modello di *governance* portuale italiano risultante dalla riforma del 2016. **3.4.** Gli organi dell’Autorità di Sistema Portuale. **3.5.** Le ulteriori modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 169/2016. **3.6.** Le competenze dell’Autorità di Sistema Portuale e il principio di separazione tra funzioni amministrative e attività di gestione. **3.7.** La pianificazione urbanistica del porto. **3.8.** Le ultime modifiche introdotte dal «correttivo porti» (D. Lgs. n. 232/2017). **3.9.** Il porto e la città: il caso di Venezia. **3.10.** L’Autorità Marittima..

### **3.1. Premessa: lo stato di sofferenza del sistema portuale italiano.**

L’«economia del mare» italiana è un settore che muove rilevanti interessi economici<sup>(221)</sup>. Tuttavia, nell’ultimo decennio il sistema portuale italiano, pur mantenendo una posizione di leader nel trasporto marittimo di merci a corto raggio nell’area mediterranea, ha visto significativamente ridurre la propria competitività rispetto ai principali concorrenti europei<sup>(222)</sup>. In proposito, l’Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ha evidenziato il divario esistente, in termini di volumi di traffico, tra i porti italiani ed i porti europei (in particolare quelli del Nord Europa)<sup>(223)</sup>, rilevando come anche il sistema logistico italiano presenti criticità legate alla piccola e media dimensione della maggior parte delle imprese del settore e alla conseguente dispersione sul territorio delle unità produttive, laddove in ambito europeo si registra la tendenza alla concentrazione mediante accorpamenti, acquisizioni e fusioni di imprese, soprattutto intorno alle grandi città ed alle aree metropolitane<sup>(224)</sup>.

Analoga la valutazione riportata nel *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica – 2015* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha sottolineato come il sistema portuale e logistico italiano, a fronte di un aumento generalizzato dei traffici nell’area mediterranea, dovuto in larga misura al raddoppio del Canale di Suez, abbia perso nel tempo porzioni rilevanti di mercato, subendo in particolare la concorrenza dei porti nord europei in grado di intercettare, grazie alla loro maggiore efficienza, quote di traffico tra l’Italia ed i Paesi

---

<sup>221</sup> Secondo la *Relazione sulle Autorità portuali – dati di Rendiconto generale 2014* del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it), la cantieristica navale coinvolge 27.000 attività imprenditoriali ed incide per il 15,2% sul totale delle imprese del settore; le attività di trasporto fluviale e marittimo di persone e merci rappresentano il 6% del totale; il traffico di passeggeri nazionale, pari al 20% circa del traffico complessivo a livello europeo, vede il primato italiano nel traffico crocieristico nell’U.E.; il 70% delle esportazioni e il 50% delle importazioni di merci è effettuato via mare.

<sup>222</sup> In particolare nel periodo 2007-2016 il settore portuale italiano ha subito un calo di 76 milioni di tonnellate di merci movimentate, con un differenziale complessivo pari a meno 15%.

<sup>223</sup> Nel 2014 il porto di Rotterdam ha movimentato 12,3 milioni di TEU, superando da solo il totale di volumi di traffico movimentati dall’intero sistema portuale italiano (pari a 10,2 milioni di TEU).

<sup>224</sup> ART, *Terzo Rapporto Annuale al Parlamento*, 14 giugno 2016, 111 ss.

non europei del bacino mediterraneo, nonostante la (quantomeno teorica) convenienza degli scali portuali italiani in termini di tempi e di costi<sup>(225)</sup>.

In particolare, secondo l'analisi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, uno dei principali fattori di debolezza del sistema portuale italiano è costituito dalla mancanza di una strategia marittima integrata in grado di favorire uno sviluppo comune, sia economico che commerciale, del settore portuale nazionale. I porti di rilievo nazionale si trovano ubicati per lo più in adiacenza a città storiche e su una costa significativamente variegata a livello morfologico e tali circostanze hanno contribuito a privilegiare i localismi piuttosto che a spingere per una comune politica<sup>(226)</sup>.

Prioritario, di conseguenza, l'obiettivo di superare «l'individualismo portuale», ottimizzando la *governance* del settore attraverso il coordinamento del sistema portuale e l'analisi rigorosa delle priorità di investimento<sup>(227)</sup>.

In quest'ottica si iscrive l'ultimo intervento del Legislatore nazionale di cui al D. Lgs. n. 169/2016 (c.d. «riforma Madia») con il quale si è proceduto alla razionalizzazione, al riassetto

---

<sup>225</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica – 2015*, in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it). Secondo il *Global Competitiveness Index* del World Economic Forum Global, il sistema portuale italiano si collocherebbe in coda rispetto a tutti i più importanti Stati membri (cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale*, 2017, 7-8). Le deludenti *performances* del sistema portuale italiano sono imputabili a diversi fattori tra cui:

- carenza di infrastrutture fisiche rispetto agli standard europei (in particolare nell'ambito dei raccordi ferroviari e di gestione dei c.d. servizi dell'ultimo miglio ferroviario);
- non competitività, in termini di costi e di tempi, dei servizi portuali svolti negli scali italiani rispetto a quelli effettuati nei porti concorrenti;
- graduale ma costante perdita di competitività del sistema portuale italiano nel *transshipment* rispetto ai competitors del Mediterraneo (Spagna, Marocco, Malta e Grecia);
- incremento delle quote di mercato dei sistemi portuali del Nord Europa rispetto ai flussi di traffico tra paesi extra-U.E. ed Italia, nonostante la maggiore vicinanza dei porti italiani rispetto ai mercati di destinazione di tali traffici, in ragione della maggiore efficienza complessiva della catena del trasporto dei porti del *Northern Range*;
- proliferazione del fenomeno dell'individualismo portuale inteso sia nel senso dell'omogeneizzazione funzionale sia nella diffusione geografica dei porti italiani, a cui è conseguita la mancata possibilità di generare economie di scala nei porti;
- estrema perifericità della programmazione portuale, che ha inciso fortemente sul carattere «localistico» degli investimenti portuali, spesso slegati sia da analisi oggettive sui fabbisogni che dall'analisi comparata della pianificazione dei nodi portuali.

<sup>226</sup> P. RUBECHINI, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del D. Lgs. n. 169/2016*, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 1, 19 ss.

<sup>227</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica - 2015*, 6-9, in [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it). Il PSNPL ha peraltro evidenziato come il sistema portuale italiano, se posto nelle condizioni di operare in modo efficiente e competitivo, avrebbe potenzialità di sviluppo nei traffici con i Paesi dell'Africa settentrionale nonché nell'interscambio con i mercati dell'Europa continentale (i.e. Svizzera, Austria, Baviera, Paesi dell'Europa orientale - sud della Polonia, Ungheria, Slovacchia e Repubblica Ceca - e dei Balcani) e con quelli dell'estremo oriente. Al riguardo, al fine di aumentare i livelli di competitività del sistema portuale italiano, il PSNL ritiene necessario garantire «piena accessibilità marittima, adeguate infrastrutture e performance nei terminal e, soprattutto, una capillare accessibilità terrestre in termini di connessioni ferroviarie e stradali da/per il porto, in un'ottica di catena logistica integrata *door-to-door* efficiente e sostenibile».

e all'accorpamento delle Autorità Portuali esistenti al fine di dotare le infrastrutture portuali italiane di strumenti e meccanismi di gestione adatti alle nuove sfide del mercato.

### **3.2. I modelli di portualità.**

Prima di analizzare il modello di *governance* portuale italiano si premette che tradizionalmente i diversi sistemi di gestione portuale sono distinti sulla base dei seguenti criteri: i) rapporto che intercorre tra le autorità portuali ed i vari livelli di governo locale o nazionale; ii) concreto assetto organizzativo del porto; iii) obiettivi industriali individuati; iv) disponibilità di spazi; v) responsabilità degli investimenti e dell'autonomia finanziaria.

Sulla base dei predetti criteri i principali modelli di *governance* portuale sono classificati nel modo seguente:

- *Public Service Port*: il porto è a carattere pubblico, gestito da un'autorità portuale alla quale fanno capo tutte le funzioni e le attività, comprese le operazioni portuali, senza alcun intervento da parte di soggetti privati. Si tratta di un assetto gestionale ormai ampiamente superato;
- *Tool Port*: anche in questo caso il porto ha carattere prevalentemente pubblico, ma l'autorità portuale, oltre che possedere e sviluppare le infrastrutture portuali, eroga alcuni servizi, mentre le altre imprese (private) effettuano, a titolo privato e senza concessione, servizi quali la movimentazione delle merci sulle navi e sulle banchine;
- *Landlord Port*: il porto è a carattere misto (pubblico-privato) in cui l'autorità portuale si occupa della regolamentazione ed è proprietaria degli spazi portuali e delle infrastrutture, mentre le imprese private sono concessionarie ed effettuano la maggior parte dei servizi portuali. Si tratta del modello più diffuso fra i porti di media e grande dimensione;
- *Fully Privatised Port*: gli spazi portuali sono di proprietà privata e, in alcuni casi (come ad esempio nel Regno Unito), anche la funzione di regolamentazione viene lasciata agli attori del comparto (autoregolamentazione)<sup>(228)</sup>.

A livello europeo questi modelli di portualità possono essere ricondotti a cinque macro aree geografiche omogenee: regione anseatica (Belgio, Olanda, Germania, Danimarca, Svezia e Finlandia), regione neo-anseatica (Polonia, Lituania, Lettonia ed Estonia), regione

---

<sup>228</sup> Il modello di porto *Fully Privatised* appare *prima facie* incompatibile con quanto previsto dal nostro ordinamento in materia di demanialità dall'art. 823 Cod. Civ..

anglosassone (Gran Bretagna e Irlanda), regione latina (Portogallo, Spagna, Francia, Italia, Slovenia, Croazia e Grecia) e regione neo-latina (Bulgaria e Romania).

Fatta esclusione per il modello di porto *Fully Privatised*, che connota il sistema portuale anglosassone, in tutte le altre aree geografiche i principali sistemi portuali sono ormai orientati al modello di *Landlord Port*, sebbene con alcune differenziazioni per quanto concerne l'autonomia finanziaria delle autorità portuali che risulta più elevata nei porti anseatici<sup>(229)</sup> e neo-anseatici, mentre è minore nei porti delle regioni latine e neo-latine<sup>(230)</sup>.

### **3.3. Il modello di *governance* portuale italiano risultante dalla riforma del 2016.**

Già ben prima della crisi dell'ultimo decennio, si era resa evidente la necessità di un intervento riformatore da parte del Legislatore per adeguare l'ordinamento portuale nazionale ai principi elaborati in ambito comunitario e alle mutate esigenze del mercato. L'inadeguatezza del previgente assetto gestionale ed organizzativo dei porti italiani aveva peraltro contribuito alla loro progressiva marginalizzazione rispetto agli scali europei, producendo ricadute negative non soltanto sul comparto portuale ma anche sulla complessiva filiera del trasporto e, in generale, sul sistema economico nazionale.

La Legge n. 84 del 1994, più volte successivamente modificata (da ultimo con il D. Lgs. n. 169 del 2016)<sup>(231)</sup>, ha cercato di rispondere a tale esigenza, modificando ed abrogando diverse

---

<sup>229</sup> Ad esempio Rotterdam è gestito da un'autorità portuale (*Havenbedrijf Rotterdam*) che dal 2004 è una N.V., cioè una società per azioni di diritto olandese corrispondente ad una *public limited company*. Gli azionisti sono la Municipalità di Rotterdam (70%) e il Governo olandese (30%). La *Havenbedrijf Rotterdam* è una *not-for-profit organisation* in cui gli utili devono garantire non solo la sua autosufficienza finanziaria, ma anche e soprattutto, un'adeguata capacità di investimento in nuove infrastrutture. L'autorità portuale di Rotterdam incorpora al suo interno l'autorità marittima, mentre le funzioni di carattere eminentemente nautico sono attribuite al *Chief Harbour Master*, al quale spetta garantire l'efficienza e l'adeguatezza dei servizi stessi.

<sup>230</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*, 2015, 126-127.

<sup>231</sup> La Legge n. 84 del 28 gennaio 1994 è stata oggetto di ripetute modifiche ed integrazioni apportate, in particolare, da: i) Legge n. 647 del 23 dicembre 1996 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 535 del 21 ottobre 1996, recante «Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed amatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei»; ii) Legge n. 30 del 27 febbraio 1998 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 457 del 30 dicembre 1997 recante «Disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione»; iii) Legge n. 472 del 7 dicembre 1999 recante «Interventi nel settore dei trasporti»; iv) Legge n. 186 del 30 giugno 2000 recante «Modifiche alla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo»; v) Legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (c.d. «Legge finanziaria 2001»); vi) Legge n. 350 del 24 dicembre 2003 (c.d. «Legge finanziaria 2004»); vii) Legge n. 80 del 9 marzo 2006 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 10 gennaio 2006, n. 4 recante «Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione»; viii) Legge 27 n. 296 del dicembre 2006 (c.d. «Legge finanziaria 2007»); ix) Legge n. 27 del 24 marzo 2012 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012 recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività»; x) Legge n. 98 del 9 agosto 2013 di conversione in legge, con modificazioni, D.L. n. 69 del 21 giugno 2013 recante «Disposizioni urgenti per il rilancio

disposizioni del Codice della Navigazione divenute incompatibili con i principi comunitari e, al contempo, introducendo una regolamentazione delle attività e degli enti portuali che ha affiancato la preesistente normativa codicistica. Come è stato osservato, il Legislatore ha provveduto al riordino del settore portuale ricorrendo alla tecnica della «decodificazione», ponendo in primo piano una disciplina speciale rispetto a quella contenuta nel Codice della Navigazione<sup>(232)</sup>.

I principali elementi di innovazione introdotti dalla riforma del 1994 sono stati:

- una nuova classificazione dei porti italiani di interesse nazionale che sono stati ripartiti in categorie e classi e, in particolare, in porti di categoria I, comprendente i porti destinati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato; porti di categoria II, relativa ai porti commerciali, a propria volta suddivisi in tre classi (i.e. classe I per i porti di rilevanza economica internazionale; classe II per i porti di rilevanza economica nazionale; classe III per i porti di rilevanza economica regionale ed interregionale)<sup>(233)</sup>;
- la soppressione degli Enti portuali, con la conseguente abrogazione della relativa disciplina speciale vigente per i singoli porti nazionali, e loro sostituzione con le Autorità Portuali, istituite negli scali marittimi di maggiore rilevanza nazionale;
- la trasformazione delle compagnie di lavoro portuale da corporazioni ad imprese portuali sotto forma di società di diritto privato e la contemporanea abolizione della riserva di lavoro portuale;
- la liberalizzazione, seppur controllata, delle operazioni portuali attraverso l'introduzione di un regime concorrenziale in forza del quale le predette attività possono essere effettuate da imprese private titolari di autorizzazione ovvero da imprese concessionarie di aree demaniali o banchine, con contestuale riconoscimento della libertà di fissazione delle tariffe;

---

dell'economia»; xi) Legge n. 164 dell'11 novembre 2014 di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. n. 133 del 12 settembre 2014 recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive»; xii) Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»; xiii) D. Lgs. n. 169 del 4 agosto 2016, «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124»; xiv) D. Lgs. n. 232 del 13 dicembre 2017 recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali».

<sup>232</sup> S.M. CARBONE, *Lezioni e casi di diritto marittimo*, Torino, 1997, 112.

<sup>233</sup> In particolare, tutti i porti appartenenti alla categoria II possono svolgere funzioni di varia natura (i.e. commerciale e logistica; industriale e petrolifera; di servizio passeggeri, inclusi i crocieristi; peschereccia; turistica e da diporto) ma solo i porti rientranti nelle prime due classi della categoria II possono essere sede delle nuove Autorità di sistema portuale.

- la separazione tra lo svolgimento delle operazioni portuali, che possono essere effettuate soltanto da imprese private, e le attività di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo di tali attività, attribuite in origine alle Autorità Portuali ed oggi assegnate alla competenza delle Autorità di Sistema Portuale;
- il riconoscimento del diritto di autoproduzione delle operazioni portuali a favore delle imprese portuali, legittimate a curare in proprio l'organizzazione e l'esecuzione delle attività di movimentazione delle merci.

Alcuni aspetti della disciplina portuale italiana non sono stati interessati dalla riforma del 1994 e, pertanto, risultano ancora oggi regolati dalle norme del Codice della Navigazione. Ci si riferisce, in particolare, all'assetto organizzativo dei servizi tecnico-nautici, la cui specifica disciplina è analizzata nei Capitoli 5 e 6.

La Legge n. 84 del 1994 ha ridisegnato il modello di *governance* portuale italiano mutandone profondamente gli assetti istituzionali e le modalità operative rispetto alla previgente disciplina. In oltre vent'anni è stata oggetto di numerosi interventi legislativi allo scopo di adeguare l'ordinamento portuale alle mutate esigenze della portualità nazionale.

In particolare, il D. Lgs. n. 169/2016, è stato adottato al fine dichiarato di modernizzare l'assetto, la *governance* e le strategie infrastrutturali della portualità italiana, soprattutto sotto il versante della logistica<sup>(234)</sup>, anche su impulso della nuova pianificazione europea 2014-2020 in materia di Reti trans-europee di trasporto (TEN-T) previste dal Regolamento (UE) n. 1315/2013<sup>(235)</sup>. Il Decreto ha introdotto significative novità rispetto al previgente regime delineato dalla Legge n. 84/1994 rappresentando una «riforma effettiva, dalla quale è possibile [...] aspettarsi ricadute positive per il sistema portuale»<sup>(236)</sup>.

Come anticipato, la legge di riforma del 1994 aveva determinato il superamento degli Enti Portuali attraverso l'istituzione nei principali porti italiani delle Autorità Portuali. Tuttavia, la riforma del 1994 aveva suscitato alcuni dubbi legati in particolare al numero di autorità istituite dal Legislatore, da taluni ritenuto eccessivo, nonché alla scelta di sottoporre tutte le autorità di governo dei porti alla medesima struttura definita a livello nazionale senza tenere

---

<sup>234</sup> L'accorciamento delle catene logistiche spinge il porto ad affiancare, alla tradizionale funzione di «scalo», una serie di specifiche attività logistiche in qualità di centro di immagazzinamento, ricondizionamento, di lavorazione leggera delle merci per la loro successiva distribuzione diretta (o raccolta) ai consumatori/produttori di un bacino allargato, sostituendo in tal modo i magazzini intermedi sul territorio.

<sup>235</sup> Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, «sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE».

<sup>236</sup> F. MUNARI, *La riforma della l. n. 84/1994: prime riflessioni*, in *Dir. mar.*, 2017, 2, 582.

conto delle diverse dimensioni dei singoli scali portuali<sup>(237)</sup>. Pertanto, vi era stato chi aveva ritenuto opportuno intervenire sul modello di *governance* delineato dal Legislatore nel 1994, da un lato, limitando il numero di tali enti e, dall'altro lato, garantendo la presenza di un soggetto responsabile per la complessiva gestione, promozione e sviluppo di ciascuno scalo portuale, a prescindere dalle dimensioni, nel rispetto delle regole di una corretta concorrenza<sup>(238)</sup>.

La riforma del 2016 di cui al D. Lgs. n. 169/2016 (successivamente modificato dal c.d. «correttivo porti» di cui al D. Lgs. 13 dicembre 2017, n. 232) parrebbe aver recepito tali rilievi critici. In questo senso, va la riduzione del numero degli enti di governo dei porti italiani, passati dalle precedenti 24 Autorità Portuali<sup>(239)</sup> alle attuali 15 Autorità di Sistema Portuale, di cui 14 facenti capo ad altrettanti porti «core»<sup>(240)(241)</sup> e l'introduzione di un nuovo modello coordinato di *governance* portuale incentrato, a livello territoriale, sulle predette Autorità di Sistema Portuale e, a livello nazionale, su un'unica cabina di regia rappresentata dalla Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (in proposito si veda *infra* cap. 3.5).

Le nuove Autorità di Sistema Portuale di cui all'art. 6 della Legge n. 84/1994 (il cui elenco è contenuto nell'Allegato A al D. Lgs. n. 169/2016) includono al loro interno non solo le nove Autorità Portuali soppresse (e non sostituite), ma anche altri porti, portando in tal modo a 54 il numero totale dei porti aventi rilevanza nazionale<sup>(242)</sup>. All'interno delle Autorità di Sistema

---

<sup>237</sup> G. VEZZOSO, *Politica portuale europea e riforma dei porti in Italia*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 2014, 12, 269, il quale segnalava il fatto che le Autorità Portuali, per il solo fatto di esistere, fossero «spinte ad assumere iniziative, a proporre investimenti non sempre utili e spesso non coordinati, a partecipare o indire congressi, a commissionare studi di dubbia utilità, etc.».

<sup>238</sup> G. VEZZOSO, *loc. op. cit.*, il quale sottolinea «l'opportunità [dell'istituzione] di un ente responsabile della gestione complessiva di un porto [...] anche per [i porti] minori. Essi sono infatti governati dalle Capitanerie di porto, che, inserite come sono in una struttura gerarchica centralizzata e istituzionalmente poco portata a un approccio manageriale, non sono gli organismi più adatti per formulare una politica commerciale e perseguire una strategia di sviluppo. [...] In effetti, vari porti minori potrebbero essere retti da una struttura minimale, composta di un responsabile e un gruppo ristretto di collaboratori, senza il complesso organigramma e l'armamentario di comitati e commissioni che generalmente caratterizzano le organizzazioni disegnate in astratto e con riguardo ad una situazione generale».

<sup>239</sup> L'art. 22 del D. Lgs. n. 169/2016 stabilisce che gli organi delle soppresse Autorità Portuali restino in carica sino all'insediamento dei nuovi organi delle Autorità di sistema portuale.

<sup>240</sup> I porti *core* sono i porti marittimi che l'U.E. considera di interesse strategico dovendo rispettare almeno uno dei seguenti criteri: appartenere ad un nodo urbano primario e avere un traffico complessivo (prendendo a base la media del triennio più recente dei dati Eurostat) maggiore dell'1% del totale U.E. Nel 2013 la Commissione ha stilato un elenco di 104 porti *core* europei ed entro il 2030 tutti gli Stati membri interessati devono assicurare collegamenti adeguati tra questi porti e la rete ferroviaria, la rete delle vie navigabili interne e la rete stradale. Per l'Italia, il Regolamento (UE) n. 1315/2013 indica 14 porti *core*: Genova, La Spezia, Livorno, Napoli, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia, Trieste, Palermo, Cagliari, Augusta.

<sup>241</sup> L'unica Autorità di sistema portuale non facente capo ad un porto *core* è quella di Civitavecchia.

<sup>242</sup> L'Allegato A della Legge n. 84 del 1994 elenca le 15 nuove Autorità di Sistema Portuali:

Portuale rientrano, infatti, più sedi portuali afferenti ad una determinata circoscrizione territoriale rispetto ai quali è stato individuato un unico centro di governo. In questo modo, il Legislatore ha inteso superare il precedente sistema di *governance* portuale «monoscalo», tipico del sistema del c.d. *city port*, resosi ormai incompatibile con il modello globale delle reti e dei corridoi di trasporto<sup>(243)</sup>.

Alle Autorità di Sistema Portuale è demandato il ruolo strategico di programmazione e coordinamento al fine di ottimizzare le infrastrutture, gli spazi e le connessioni sia lato mare che lato terra sulla base di una puntuale conoscenza dei traffici, degli operatori, del tessuto logistico di riferimento e delle potenzialità di mercato, migliorando al contempo il coordinamento tra scali limitrofi<sup>(244)</sup>.

Si precisa, peraltro, che il Legislatore ha attribuito alle Regioni la facoltà di chiedere l'inserimento anche di ulteriori porti di rilevanza regionale nell'Autorità di Sistema Portuale

- 
1. Autorità di sistema portuale del Mar Ligure Occidentale (porti di Genova, sede di Autorità di sistema portuale, Savona e Vado Ligure);
  2. Autorità di sistema portuale del Mar Ligure Orientale (porti di La Spezia, sede di Autorità di sistema portuale, Marina di Carrara);
  3. Autorità di Sistema del Mar Tirreno Settentrionale (porti di Livorno, sede di Autorità di sistema portuale, Piombino, Portoferraio e Rio Marina);
  4. Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centro-Settentrionale (porti di Civitavecchia, sede di Autorità di sistema portuale, Fiumicino e Gaeta);
  5. Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Centrale (porti di Napoli, sede di Autorità di sistema portuale, Salerno e Castellammare di Stabia);
  6. Autorità di sistema portuale dello Stretto (porti di Gioia Tauro, sede di Autorità di sistema portuale, Crotona (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Vibo Valentia, Reggio Calabria, Messina, Milazzo e Tremestieri);
  7. Autorità di sistema portuale del Mare Di Sardegna (porti di Cagliari, sede di Autorità di sistema portuale, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale);
  8. Autorità di Sistema del Mare di Sicilia Occidentale (dai porti di Palermo, sede di Autorità di sistema portuale, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani);
  9. Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia Orientale (porti di Catania, sede di Autorità di sistema portuale e Augusta);
  10. Autorità di Sistema del Mare Adriatico Meridionale (porti di Bari, sede di Autorità di sistema portuale, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli);
  11. Autorità di sistema portuale del Mar Ionio (porto di Taranto);
  12. Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Centrale (porti di Ancona, sede di Autorità di sistema portuale, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica) e Ortona);
  13. Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Centro-Settentrionale (porto di Ravenna);
  14. Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale (porti di Venezia, sede di Autorità di sistema portuale, e Chioggia);
  15. Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Orientale (porto di Trieste).

<sup>243</sup> P. RUBECHINI, *op. cit.*, 19 ss.

<sup>244</sup> Si osserva in proposito che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha suggerito al Governo la «possibilità di trasformare nel tempo le Autorità di sistema portuale produttivamente più forti in una forma giuridica capace di fornire strumenti organizzativi e di *governance* più snelli e flessibili al fine di consentire ai nostri scali maggiori di competere con i porti europei di successo, come ad esempio quella di S.p.A. pubblica partecipata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dalla o dalle Regioni e dagli enti locali interessati» (cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Parere del 31 marzo 2016 sullo schema di decreto legislativo recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84», 16/42/CU01/C4).

nonché il trasferimento di un porto ad altra Autorità di Sistema Portuale (art. 6, comma 2bis, Legge n. 84/1994)<sup>(245)</sup>.

L'art. 6, comma 5 della Legge n. 84 del 1994 ribadisce che le novelle Autorità di Sistema Portuale sono enti di diritto pubblico non economici di rilevanza nazionale ad ordinamento speciale, dotati di autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria<sup>(246)</sup>, nonché, dopo la riforma del 2016, anche organizzativa e regolamentare, sottoposti ai poteri di vigilanza - ed ora anche di indirizzo - del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (art. 6, comma 7, Legge n. 84/1994) e al controllo della Corte dei Conti<sup>(247)</sup>. Le *authority* portuali fanno dunque parte della c.d. amministrazione indiretta dello Stato risultando, pertanto, in larga misura indipendenti dal Governo.

Il principio di separazione tra attività di natura pubblicistica e gestione commerciale voluto dalla Legge n. 84 del 1994 è stato confermato dalla riforma del 2016 che ha introdotto però rilevanti modifiche alla composizione dell'organo di amministrazione del porto (i.e. il Comitato di gestione), in modo da garantire maggiori professionalità e competenze, snellezza nella sua composizione, semplificazione delle procedure e quindi, alla fin fine, capacità decisionali più celeri e pertinenti alle necessità dell'Ente.

Il D. Lgs. n.169/2016 ha ampliato le competenze delle Autorità di Sistema Portuale, che oltre ad ereditare le attribuzioni delle precedenti Autorità Portuali elencate all'art. 6, comma 4 della Legge n. 84/1994, sono chiamate a svolgere compiti di coordinamento delle attività amministrative esercitate dai vari enti (in primo luogo, territoriali) e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale di riferimento, hanno il potere di amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni demaniali marittimi ricompresi nella predetta circoscrizione, devono curare la promozione di forme di raccordo con i sistemi logistici retro-portuali ed interportuali, garantire politiche di sostenibilità energetica, realizzare strategie attrattive sul fronte degli investimenti a favore dei propri porti.

---

<sup>245</sup> In proposito si osserva che nel mese di settembre 2016 la Regione Friuli Venezia Giulia ha chiesto di inserire il Porto di Monfalcone all'interno dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale.

<sup>246</sup> Le maggiori fonti di finanziamento delle Autorità di sistema portuale sono rappresentate dai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine nonché dai proventi derivanti dalle autorizzazioni rilasciate alle imprese private per lo svolgimento delle operazioni portuali.

<sup>247</sup> Attraverso il suddetto inquadramento giuridico delle Autorità Portuali (oggi Autorità di sistema portuale) il Legislatore ha inteso fare chiarezza in merito alla loro natura giuridica e superare le precedenti incertezze interpretative. In particolare, come osservato dal Consiglio di Stato l'Autorità Portuale veniva talvolta inquadrata come ente pubblico e, secondo altre pronunce, come ente pubblico economico (cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, parere del 25 luglio 2008 n. 2361 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

Le novelle autorità devono inoltre raccordarsi con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella realizzazione del Piano Regolatore del Sistema portuale (su cui *infra* Cap. 3.7) come pure in caso di programmi infrastrutturali che utilizzino contributi pubblici e/o comunitari.

Nei porti minori, invece, resta preposta, come in passato, l'Autorità Marittima, vale a dire l'amministrazione ministeriale periferica.

L'ordinamento italiano, con le modifiche apportate da ultimo dalla riforma del 2016, ha definitivamente abbandonato il modello gestionale della c.d. *Comprehensive Port Authority* che, oltre ad organizzare le infrastrutture e lo spazio portuale, curava anche la gestione delle operazioni che vi si svolgevano a favore di un modello di Autorità di Sistema Portuale che presenta, coerentemente con le indicazioni comunitarie in materia di trasporti, le caratteristiche proprie della c.d. *Landlord Port Authority* in cui l'*authority* portuale è responsabile della valorizzazione del territorio e, pertanto, provvede alla pianificazione e alle attività legate alla creazione di infrastrutture (ad es. banchine, zone di parcheggio, di carico e scarico delle merci, collegamenti nodali), lasciando però esclusivamente ai privati la gestione dei traffici e delle operazioni portuali.

### **3.4. Gli organi dell'Autorità di Sistema Portuale.**

Per quanto concerne la struttura dell'Autorità di Sistema Portuale, l'art. 7 della Legge n. 84/1994, come modificata dal D. Lgs. n. 169/2016, prevede i seguenti organi:

- 1) il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale;
- 2) il Comitato di Gestione;
- 3) il Collegio dei revisori dei conti.

Il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale rappresenta un organo essenzialmente tecnico, posto al vertice dell'Autorità di Sistema Portuale, di cui ha la rappresentanza legale, e la cui nomina spetta, come espressamente previsto dall'art. 8 della Legge n. 84/1994, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che vi provvede d'intesa con il Presidente o i Presidenti della Regione interessata. Il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale è scelto fra cittadini dei Paesi membri dell'Unione Europea con comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale. Il mandato dura quattro anni e può essere riconfermato una sola volta.

Al Presidente dell’Autorità di Sistema Portuale sono attribuiti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, ad esclusione di quelli riservati agli altri organi dell’*authority*, nonché il potere di gestione delle risorse finanziarie in attuazione del «Piano Operativo Triennale» (POT). Il Presidente esercita, altresì, i poteri relativi alle attività amministrative d’indirizzo, di coordinamento e di controllo di competenza dell’ente pubblico, rilascia le autorizzazioni e le concessioni di durata inferiore ai quattro anni e ne determina i relativi canoni.

In caso di mancata approvazione del POT o del bilancio entro i termini di legge o, ancora, nell’ipotesi in cui il conto consuntivo evidenzia un disavanzo, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti può revocare con decreto il mandato, in tal caso determinando anche il conseguente scioglimento del Comitato di gestione.

Attesa la complessità e la rilevanza delle mansioni che gli sono attribuite dalla legge, il Presidente oltre che possedere elevate competenze professionali nei settori della portualità e dei trasporti e, nell’esercizio dei suoi poteri autoritativi, deve necessariamente perseguire, in una logica non meramente burocratica, l’obiettivo dello sviluppo del sistema portuale e del singolo porto, incrementandone la competitività. Il Presidente deve, dunque, avere doti manageriali ed adeguate capacità di dialogo e di confronto con le diverse categorie di operatori attivi nello scalo, oltre che capacità di elaborare previsioni economiche, di predisporre nuove strategie tariffarie e logistiche, di costruire alleanze con altri scali, di acquisire nuovi operatori e, laddove se ne prospettasse l’esigenza, di conformare con prontezza le politiche del singolo scalo alle esigenze che gli operatori eventualmente prospettano.

La riforma del 2016 ha anche significativamente inciso sull’organo deliberativo portuale, sostituendo al Comitato Portuale il nuovo Comitato di Gestione al quale l’art. 9, comma 5 della Legge n. 84/1994 attribuito, tra le altre, le seguenti funzioni:

- i) l’adozione del documento di pianificazione strategica di sistema e del Piano regolatore di sistema portuale;
- ii) l’approvazione del Piano Operativo Triennale relativo alle strategie di sviluppo del porto e della logistica<sup>(248)</sup>;
- iii) l’approvazione del bilancio preventivo;
- iv) la nomina, su proposta del Presidente, del Segretario generale;
- v) la delibera sulle richieste di autorizzazione per lo svolgimento delle operazioni portuali di cui all’art. 16 nonché sulle istanze di concessione cui agli artt. 6, comma 10 (relative alla

---

<sup>248</sup> L’approvazione deve avvenire entro 90 giorni dal suo insediamento su proposta del Presidente dell’Autorità di sistema portuale.

manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto ed i servizi di interesse generale) e 18 (i.e. le richieste di concessione di aree e banchine per l'esercizio delle operazioni portuali di durata superiori ai quattro anni), ivi compresa la determinazione dei relativi canoni.

La riforma del 2016 ha modificato la composizione del predetto organo deliberativo rispetto al previgente Comitato Portuale<sup>(249)</sup>. In particolare, ai sensi dell'art. 9, comma 1 della Legge n. 84/1994 il Comitato di Gestione è oggi composto esclusivamente da soggetti pubblici, il cui mandato ha durata quadriennale:

- a) il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, che lo presiede ed il cui voto prevale in caso di parità dei voti espressi;
- b) un componente designato dalla Regione o da ciascuna Regione il cui territorio sia eventualmente incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale;
- c) un componente designato dal Sindaco di ciascuna delle Città Metropolitane, ove presente, il cui territorio sia incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale;
- d) un componente designato dal Sindaco di ciascuno dei Comuni ex sede di Autorità Portuale inclusi nell'Autorità di Sistema Portuale, esclusi i Comuni capoluogo delle Città Metropolitane;
- e) il direttore marittimo e, su designazione di quest'ultimo, un rappresentante dell'Autorità Marittima competente in ordine ai temi trattati in relazione ai porti compresi nell'Autorità di Sistema Portuale, con diritto di voto alle sole materie di competenza.

Attraverso la richiamata modifica nella composizione di quello che costituisce il «consiglio di amministrazione» dell'Autorità di Sistema Portuale il Legislatore ha inteso, da un lato, limitare il rischio di situazioni di conflitto di interessi che, vigenti le Autorità Portuali, derivava dalla partecipazione dei rappresentanti di imprese e lavoratori portuali al Comitato Portuale in tal senso recidendo «qualsiasi commistione tra regolatore e regolato»<sup>(250)</sup> e, dall'altro lato, garantire che le decisioni nella gestione dello scalo siano assunte da soggetti effettivamente dotati della necessaria professionalità laddove il previgente Comitato Portuale

---

<sup>249</sup> Il previgente art. 9, lett. da e) a g) stabiliva che al Comitato Portuale partecipassero anche il Presidente della Giunta Regionale, il Presidente della Provincia, il Sindaco del Comune in cui era ubicato il porto qualora la circoscrizione territoriale dell'Autorità Portuale comprendesse il territorio di un solo Comune, o i Sindaci dei Comuni ricompresi nella circoscrizione o i loro rispettivi delegati. Inoltre, il Comitato Portuale era composto dal Presidente della CCIAA competente per territorio (art. 9, comma 1, lett. h), da sei rappresentanti designati dalle organizzazioni nazionali di categoria degli armatori, industriali, imprenditori di cui agli artt. 16 e 18, spedizionieri, agenti e raccomandatari marittimi, autotrasportatori operanti nell'ambito portuale (art. 9, comma 1, lett. i) nonché da sei rappresentanti dei lavoratori (art. 9, comma 1, lett. l) e da un rappresentante delle imprese ferroviarie operanti nei porti (art. 9, comma 1, lett. lbis).

<sup>250</sup> F. MUNARI, *La riforma della l. n. 84/1994: prime riflessioni*, cit., 586.

finiva spesso col rappresentare un «consesso di natura politica» dove sedevano persone, che pur dotate di qualifiche amministrative (i.e. Sindaco, Presidente di Regione, etc.) non avevano specifiche competenze in materia portuale o che interpretavano la propria funzione in chiave di «controllo» della Regione e dei Comuni sull'ente di governo portuale<sup>(251)</sup>.

La riforma del 2016 ha inoltre provveduto ad una significativa limitazione del numero dei componenti del predetto organo deliberativo<sup>(252)</sup> in modo da potenziare la gestione complessiva dei porti attraverso la previsione di procedure decisionali più snelle rispetto al passato<sup>(253)</sup>. Il modello di *governance* risultante dal D. Lgs. n. 169/2016, in cui ciascuna Autorità di Sistema Portuale è guidata da un *board* con funzione di decisore pubblico istituzionale, composto da pochi membri e con a capo un presidente *manager* di comprovata professionalità, appare dunque coerente con le finalità perseguite dal Legislatore di garantire decisioni assunte in tempi rapidi da un organo essenzialmente tecnico. Del resto, come è stato osservato<sup>(254)</sup>, la riforma del 2016 ha previsto altri luoghi di dialogo tra i settori pubblico e privato (i.e. l'Organismo di partenariato della risorsa mare di cui all'art. 11*bis*, la Commissione consultiva di cui all'art. 15 e la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP di cui all'art. 11*ter* laddove, peraltro, lo strumento più idoneo a garantire che le scelte gestionali assunte in ambito portuale siano coerenti con la pianificazione territoriale delle amministrazioni locali non pare rappresentato tanto dalla presenza del Sindaco o del Presidente della Regione o della Provincia all'interno di un organo di fatto pletorico e poco efficiente, quanto, piuttosto, da forme efficaci di raccordo tra l'azione dell'Autorità di Sistema

---

<sup>251</sup> F. MUNARI, *ult. op. cit.*, 584, il quale rileva, inoltre, come l'art. 9, comma 1 faccia riferimento a persone «designate» dalle - e non a «rappresentanti» le - Regioni e Comuni ritenendo, pertanto, «auspicabile che gli enti titolari del potere di nomina dei membri del CG esercitino [...] il loro potere in coerenza con l'assoluta opportunità - se non vera e propria necessità - di affiancare al presidente persone dotate di specifiche professionalità».

<sup>252</sup> Per meglio cogliere la portata del cambiamento introdotto dal D. Lgs. n. 169/2016 basti considerare che a livello nazionale i (circa) 70 componenti degli attuali Comitati di Gestione sono andati a sostituire i 336 membri dei precedenti Comitati Portuali previsti originariamente dalla legge di riforma con un evidente quanto opportuno snellimento delle procedure decisionali.

<sup>253</sup> Una delle carenze emerse dall'applicazione della Legge n. 84/1994 era individuata propria nella lentezza nella fase di adozione delle scelte nella gestione dei porti che risultava «condizionata dalla tendenziale elefantiasi dei Comitati portuali» (cfr. P. RUBECHINI, *op. cit.*, 19 ss.). Peraltro, nell'ottica di privilegiare una gestione consiliare degli scali portuali italiani è stato anche suggerito di «trasformare nel tempo le Autorità di sistema portuale produttivamente più forti in una forma giuridica capace di fornire strumenti organizzativi e di *governance* più snelli e flessibili [...], come ad esempio quella di S.p.A. pubblica partecipata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dalla o dalle Regioni e dagli enti locali interessati» (cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Parere sullo schema di decreto legislativo recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, 31 marzo 2016*). F. MUNARI, *ult. op. cit.*, 586, ritiene «nettamente preferibile il modello di ente pubblico rispetto a quello societario», quantomeno fino a quando i porti rimangano demaniali e debbano essere regolati dalle Autorità di sistema portuale, anche al fine di evitare le criticità che potrebbero conseguire alla gestione di beni pubblici e alla programmazione strategica da parte di una società commerciale di diritto comune.

<sup>254</sup> F. MUNARI, *ult. op. cit.*, 586.

Portuale e la pianificazione territoriale locale (in proposito si rinvia al par. 3.7 in materia di piano regolatore di sistema portuale e all'obbligo di intesa con il Comune interessato).

Il terzo organo di cui si compone l'Autorità di Sistema Portuale è rappresentato dal Collegio dei Revisori dei Conti di cui all'art. 11 della Legge n. 84/1994, al quale la normativa in esame attribuisce compiti di revisione economico-finanziaria dell'ente.

L'art. 10 della Legge n. 84/1994 attribuisce, inoltre, rilevanti funzioni al Segretariato Generale, ufficio composto dal Segretario generale<sup>255</sup> e dalla segreteria tecnico-operativa. Il Segretariato Generale collabora, in particolare, con il Presidente e con il Comitato di Gestione, provvedendo a tutti gli adempimenti necessari al funzionamento dell'Autorità di Sistema Portuale. Tale ufficio sovrintende e coordina le attività degli Uffici territoriali portuali costituiti presso ciascun porto già sede di Autorità Portuale ai sensi dell'art. 6bis, curando altresì i rapporti, ai fini del coordinamento delle rispettive attività, con le amministrazioni statali, regionali e degli enti locali nonché l'attuazione delle direttive adottate dal Presidente e dal Comitato di Gestione. L'art. 10, comma 4, lett. f) attribuisce al Segretariato Generale il compito di elaborare il Piano Regolatore di Sistema Portuale (PRdSP), avvalendosi della segreteria tecnico-operativa, e di riferire al Comitato di Gestione sullo stato di attuazione dei piani di intervento e di sviluppo delle strutture portuali e sull'organizzazione economico-produttiva delle attività portuali (lett. g).

Il D. Lgs. n. 169/2016 ha previsto l'istituzione, presso ciascun porto già sede di Autorità Portuale, degli Uffici territoriali portuali posti sotto la direzione del Segretario generale (o di un suo delegato). L'art. 6bis, comma 1 della Legge n. 84/1994 attribuisce agli Uffici territoriali compiti sia di natura istruttoria, ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale, sia compiti propositivi, per le materie di rilievo locale di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale. I predetti Uffici possono inoltre esercitare funzioni delegate dal Comitato di Gestione in materia di coordinamento delle operazioni in porto, di rilascio delle concessioni per periodi fino a durata di quattro anni anche determinando i rispettivi canoni, nonché compiti relativi alle opere minori di manutenzione ordinaria in ambito di interventi ed edilizia portuale, sulla base delle disposizioni di legge e delle determinazioni al riguardo adottate dai competenti organi dell'Autorità di Sistema Portuale.

---

<sup>255</sup> Ai sensi dell'art. 10, comma 2, Legge n. 84/1994, il Segretario generale è nominato dal Comitato di Gestione su proposta del Presidente ed è scelto tra esperti di comprovata esperienza manageriale o qualificazione professionale nel settore portuale e nelle materie amministrativo-contabili.

Il secondo comma dell'art. 6bis della Legge n. 84/1994, attribuisce all'Autorità di Sistema Portuale la facoltà di istituire un Ufficio amministrativo decentrato con funzioni stabilite dal Comitato di Gestione presso ciascun porto dell'Autorità di Sistema Portuale ubicato presso un Comune capoluogo di provincia non già sede di Autorità Portuale.

### **3.5. Le ulteriori modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 169/2016.**

Oltre alle rilevanti modifiche sopra riportate, il D. Lgs. n. 169 del 2016 ha previsto l'istituzione di tre nuovi organismi che dovrebbero garantire il coordinamento e la coerenza complessiva della politica portuale nazionale in un'ottica di «sistema» e, al contempo, compensare gli effetti dello «snellimento» operato dal Legislatore con riferimento al Comitato di Gestione, prevedendo altre sedi di confronto tra i diversi livelli territoriali e funzionali del «sistema mare» italiano<sup>(256)</sup>.

In particolare, presso ciascuna Autorità di Sistema Portuale è stato istituito l'Organismo di partenariato della risorsa mare allo scopo di affiancare il nuovo Comitato di Gestione nei processi decisionali riguardanti gli aspetti chiave della gestione del porto connessi al suo sviluppo ed al potenziamento dei servizi offerti. L'art. 11bis della Legge n. 84/1994 ha attribuito, infatti, al predetto Organismo funzioni di confronto partenariale e consultive, in senso ascendente e discendente, nelle materie di competenza del Comitato di Gestione<sup>(257)</sup>.

L'organismo è composto dal Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, che lo presiede, dal Comandante del porto o dei porti, già sedi di Autorità Portuale, facenti parte del sistema portuale dell'Autorità di Sistema Portuale, e dai rappresentanti degli *stakeholders* e dei lavoratori del sistema portuale e logistico<sup>(258)(259)</sup>.

---

<sup>256</sup> P. RUBECHINI, *op. cit.*, 19 ss.

<sup>257</sup> Tali compiti sono elencati al terzo comma dell'art. 11bis e riguardano:

- i) l'adozione del Piano Regolatore di Sistema Portuale e del Piano Operativo Triennale;
- ii) la determinazione dei livelli dei servizi resi nell'ambito del sistema portuale dell'Autorità di sistema portuale suscettibili di incidere sulla complessiva funzionalità ed operatività del porto;
- iii) l'approvazione del progetto di bilancio preventivo e consuntivo;
- iv) la composizione degli accordi contrattuali relativi al personale dell'Autorità di sistema portuale e degli strumenti di valutazione dell'efficacia, della trasparenza, del buon andamento della gestione dell'Autorità di sistema portuale.

<sup>258</sup> In dettaglio, fanno parte dell'Organismo di partenariato: il rappresentante della Capitaneria di Porto, il rappresentante degli Industriali; il rappresentante degli Operatori portuali di cui agli artt. 16 e 18; il rappresentante degli Spedizionieri; il rappresentante degli Operatori logistici intermodali operanti in porto; il rappresentante degli Agenti e raccomandatarî marittimi; il rappresentante degli operatori ferroviari operanti in porto; il rappresentante degli autotrasportatori operanti nell'ambito logistico-portuale; il rappresentante degli operatori del turismo o del commercio operanti nel porto; tre rappresentanti dei lavoratori delle imprese che operano in porto, in corrispondenza alle sigle sindacali maggiormente rappresentative. Si tratta, in sostanza, dei

Il Legislatore della riforma del 2016 ha istituito, inoltre, l'Organismo del Cluster Marittimo di cui al nuovo art. 11*bis*, comma 4, della Legge n. 84/1994 nel caso in cui all'interno dell'Autorità di Sistema Portuale confluiscono più porti centrali, già sedi di Autorità Portuale. Ciascun Organismo, insediato nel porto centrale, ha un proprio regolamento adottato dall'Autorità di Sistema Portuale, di concerto con l'Organismo di partenariato della risorsa mare.

Il D. Lgs. n. 169/2016 ha previsto, inoltre, l'istituzione della Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che costituisce una delle più rilevanti modifiche qualitative introdotte dalla riforma. Il Legislatore ha attribuito alla predetta Conferenza compiti di rilevanza strategica per l'intero sistema portuale, allo scopo di superare le logiche particolaristiche e la carenza di collaborazione interportuale e di connessione intermodale che hanno connotato le scelte delle previgenti Autorità Portuali, in modo da garantire la coerenza complessiva della politica portuale nazionale<sup>(260)</sup>.

In particolare l'art. 11*ter*, comma 1 della Legge n. 84/1994 stabilisce che la Conferenza provveda a coordinare ed armonizzare, a livello nazionale, le scelte strategiche sui grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo, le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale e di sostegno delle attività di interesse comune in materia di sviluppo logistico di area vasta in connessione con le altre reti di trasporto (su gomma, ferro ed aeree). La predetta disposizione attribuisce alla Conferenza il compito di verificare i piani di sviluppo portuale sulla base delle specifiche relazioni predisposte da ciascuna Autorità di Sistema Portuale.

---

soggetti che componevano il Comitato Portuale che, come si è detto, la riforma del 2016 ha sostituito con l'istituzione del Comitato di Gestione.

<sup>259</sup> Il D.M. 7 gennaio 2017, n. 5 ha provveduto a disciplinare le modalità di designazione dei componenti dell'Organismo di partenariato della risorsa mare e di svolgimento della sua attività.

<sup>260</sup> L'istituzione della Conferenza di cui all'art. 11*ter* della Legge n. 84/1994 appare coerente con gli obiettivi posti dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, di miglioramento della competitività del sistema portuale e logistico, dell'agevolazione della crescita dei traffici delle merci e delle persone, della promozione dell'intermodalità nel traffico merci, nonché con il contenuto dell'Allegato Infrastrutture 2016. L'assenza di un piano nazionale strategico della portualità negli anni precedenti alla riforma del 2016 aveva indotto ciascuna Autorità Portuale a decidere le priorità di investimento infrastrutturale in modo del tutto autonomo. Lo scarso coordinamento degli investimenti ha comportato la dispersione e il cattivo impiego delle risorse disponibili che sono state spesso utilizzate in modo incoerente con conseguente perdita di efficacia di tutto il sistema portuale. In particolare, come evidenziato dall'Allegato Infrastrutture 2016, l'assenza di coordinamento si era riflettuta nella scarsa specializzazione degli scali portuali, inducendo una competizione distruttiva tra scali concorrenti, a detrimento delle performance economiche del sistema portuale nel suo complesso. La riforma del 2016 ha inteso superare le predette criticità, ridimensionando le prerogative attribuite alle Autorità Portuali, che comunque sono state mantenute in capo alle nuove Autorità di sistema portuale, garantendo una visione unitaria della politica dei trasporti ed il coordinamento strategico nella programmazione.

Il Legislatore ha posto al vertice della Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che, come stabilito dall'art. 11ter, comma 1, può nominare un esperto, in possesso delle medesime qualifiche professionali previste per il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, con compiti di supporto<sup>(261)</sup>. Oltre al Ministro, la Conferenza è composta dai Presidenti delle Autorità di Sistema Portuale e da cinque rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata (di cui tre sono designati dalle Regioni, uno dalle Città Metropolitane ed uno dai Comuni)<sup>(262)</sup> e alle sue riunioni sono invitati i rappresentanti delle associazioni più rappresentative del settore secondo la specifica competenza rispetto alle materie previste dall'ordine del giorno.

Il terzo comma dell'art. 11ter stabilisce, infine, la possibilità di stipulare un Accordo quadro nazionale nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, allo scopo di raccordare i porti con le altre infrastrutture e la rete logistica nazionale.

Come è stato osservato, con la riforma del 2016 e, in particolare, mediante l'istituzione della predetta Conferenza, il Legislatore ha inteso delineare un modello organizzativo «piramidale» in cui le Autorità di Sistema Portuale risultano coordinate da un livello superiore, pur mantenendo al contempo un rapporto orizzontale tra le stesse, allo scopo di garantire che i flussi di informazioni ed i processi decisionali avvengano in modo coordinato e razionale<sup>(263)</sup>.

Tra le ulteriori modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 169/2016 al fine di garantire una maggiore efficienza degli scali portuali nazionali si richiamano, da un lato, l'attribuzione al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del ruolo di guida delle altre amministrazioni che operano in ambito portuale, con compiti di coordinamento e controllo rispetto alle attività soggette ad autorizzazione e concessione nonché in materia di servizi portuali, allo scopo di snellire e velocizzare le relative procedure (art. 8, comma 3, lett. g della Legge n. 84/1994)<sup>(264)</sup> e,

---

<sup>261</sup> Considerata la rilevanza del ruolo assegnato dal Legislatore a tale soggetto, nella *vulgata* la figura di tale esperto è indicata anche con l'espressione «Mr. Porti».

<sup>262</sup> La Conferenza Unificata, istituita dal D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 al fine di favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e il sistema delle autonomie e per esaminare le materie e i compiti di comune interesse, si compone della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Ai sensi dell'art. 9 del D. Lgs. n. 281/1997 è competente in tutti casi in cui le predette conferenze sono tenute ad esprimersi sulla medesima materia.

<sup>263</sup> F. MUNARI, *loc. op. cit.*, 584.

<sup>264</sup> Ai fini della velocizzazione delle procedure, ai sensi dell'art. 8, comma 3, lett. g), Legge n. 84/1994, il Presidente dell'Autorità di sistema portuale può promuovere iniziative di reciproco avvalimento fra gli organi amministrativi operanti nei porti e nel sistema di riferimento, secondo criteri definiti con atti di intesa tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero della Salute e gli altri Ministeri di volta in volta competenti. Il Presidente può, altresì, promuovere la stipula di protocolli d'intesa fra l'Autorità di sistema portuale e le altre amministrazioni operanti nei porti per la velocizzazione delle operazioni portuali e la semplificazione delle procedure.

dall'altro, lo Sportello Unico Amministrativo di cui all'art. 15bis<sup>(265)</sup> che deve fungere da *front office* rispetto a tutti soggetti che operano all'interno del porto e a tutti i procedimenti amministrativi ed autorizzativi concernenti le attività economiche svolte in ambito portuale (ad eccezione di quelli rimasti di competenza del nuovo Sportello unico doganale e dei controlli di cui all'art. 20 del D. Lgs. n. 169/2016, nonché ad esclusione di quelli attinenti alla sicurezza del porto, di competenza esclusiva dell'Autorità Marittima)<sup>(266)</sup>.

In proposito si osserva che l'efficienza e la rapidità delle procedure amministrative che gli operatori devono espletare in ciascun porto, oltre a rappresentare un parametro essenziale nella valutazione dei porti *core*, risultano fondamentali per consentire agli scali nazionali di competere a livello internazionale. Le richiamate modifiche attuate dalla riforma del 2016 sono dunque coerenti con l'obiettivo, segnalato anche dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, di semplificare le procedure burocratiche ed amministrative degli scali portuali in modo da consentire lo sviluppo e la competitività del complessivo sistema portuale nazionale<sup>(267)</sup>.

---

<sup>265</sup> L'art. 15bis della Legge n. 84/1994, come modificato dal "Correttivo porti" (D. Lgs. n. 232/2017) stabilisce che le modalità organizzative e di funzionamento dello Sportello Unico Amministrativo siano disciplinate con decreto del Presidente dell'Autorità di sistema portuale, laddove, invece, inizialmente l'adozione del regolamento attuativo dello Sportello era rimessa ad un decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In questo modo il provvedimento dovrebbe risultare maggiormente adattabile e flessibile in funzione delle peculiarità del singolo Sistema portuale. Tuttavia, in sede di istruttoria la Commissione speciale del Consiglio di Stato appositamente, attivata in funzione consultiva ha evidenziato il rischio che in tal modo «discipline difformi in ordine a profili organizzativi e procedurali di attività amministrative che in ipotesi potrebbero derivare da questa modifica sono suscettibili di dare luogo, nei vari porti nazionali, a prassi diversificate, non in linea con le esigenze di certezza e prevedibilità dei comportamenti vantate dagli operatori economici del settore». Questa nuova modalità potrebbe determinare un aggravio sia della tempistica che degli oneri burocratici per cui la Commissione aveva suggerito l'introduzione nella norma de qua di «opportune forme di coordinamento o quantomeno un'attività di monitoraggio (che potrebbe essere affidata ai vertici delle Autorità portuali [...]), volta a evidenziare e a correggere difformità particolarmente evidenti». La Commissione aveva tuttavia richiamato l'esistenza di limiti non valicabili: «la partecipazione dell'interessato al procedimento e l'accesso agli atti, l'individuazione di un responsabile, e gli obblighi per l'amministrazione di concludere i procedimenti entro i termini prefissati sono profili che afferiscono «ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione», e dunque ad esigenze di carattere unitario sul piano nazionale». Sarebbe comunque opportuno che ai vertici delle Autorità portuali fosse demandato il monitoraggio sulla effettiva operatività dei SUA, anche al fine di segnalare nelle apposite sedi di coordinamento nazionale prassi virtuose o, se del caso, eventuali disfunzioni da correggere.

<sup>266</sup> Lo Sportello Unico Amministrativo si inserisce nel quadro della c.d. «Azione quattro» di cui alla Comunicazione della Commissione europea, *I porti: un motore per la crescita* (COM (2013) 0295) che prevedeva una serie di iniziative e, in particolare: i) l'iniziativa «cintura blu» per la riduzione degli oneri amministrativi per le merci dell'U.E. trasportate da navi che viaggiano tra i porti comunitari per portarli ad un livello paragonabile a quello degli altri modi di trasporto, anche mediante l'ulteriore semplificazione delle procedure doganali; ii) l'iniziativa «*e-maritime*» per la promozione dell'uso di informazioni elettroniche per ridurre gli oneri amministrativi e svolgere attività imprenditoriali; iii) l'iniziativa «*e-Freight*» (trasporto elettronico di merci) che intende facilitare lo scambio di informazioni lungo le catene logistiche multimodali e contribuire a migliorare l'efficienza dei porti quali importanti piattaforme multimodali.

<sup>267</sup> Il Piano strategico utilizza come esempio il trasporto via mare di un bene dall'Asia, in grado di raggiungere il porto italiano in soli 17 giorni di navigazione, ma che corre il rischio di rimanere bloccato all'interno dello stesso porto per altre due settimane a causa dei numerosi procedimenti amministrativi previsti per i prodotti importati (i

In questo senso si richiama anche l'ampliamento delle funzioni proprie dello Sportello unico doganale<sup>(268)</sup> che, in forza dell'art. 20, D. Lgs. n. 169/2016, ha assunto la denominazione di Sportello unico doganale e dei controlli. In particolare, il Legislatore ha attribuito al nuovo Sportello il coordinamento di tutti gli adempimenti connessi all'entrata e uscita delle merci nel o dal territorio nazionale. La funzione di coordinamento ha ad oggetto non soltanto i procedimenti doganali previsti dalle norme comunitarie, già di competenza dello Sportello unico doganale<sup>(269)</sup>, ma anche quelli disposti da altre amministrazioni o organi dello Stato, che devono essere eseguiti contemporaneamente e nello stesso luogo<sup>(270)</sup>. L'art. 20, comma 3 del D. Lgs. n. 169/2016 ha fissato inoltre la tempistica entro il quale le amministrazioni che a qualsiasi titolo effettuano controlli sulle merci presentate in Dogana sono tenute a concludere i rispettivi procedimenti di competenza (i.e. un'ora per il controllo documentale e cinque ore per il controllo fisico delle merci, decorrenti dal momento in cui le stesse dispongono di tutti gli elementi informativi necessari e sono soddisfatte le condizioni previste dalla normativa per l'effettuazione dei controlli)<sup>(271)</sup>.

L'attività dello Sportello unico doganale e dei controlli, una volta diventato operativo, andando ad affiancarsi all'attività dello Sportello Unico Amministrativo, dovrebbe permettere la riduzione significativa dei tempi di sdoganamento delle merci con ricadute positive sullo sviluppo e la competitività dei porti italiani<sup>(272)</sup>. In proposito, è stato osservato come la rapidità

---

provvedimenti amministrativi previsti sono ben 113), aggravati dall'insufficiente coordinamento fra le amministrazioni coinvolte, la lentezza dell'attività ispettiva, l'inaffidabilità delle procedure e la conseguente incertezza della tempistica.

<sup>268</sup> Lo Sportello unico doganale è stato istituito dall'art. 4, comma 57, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, presso gli uffici dell'Agenzia delle dogane, allo scopo di semplificare le operazioni di importazione ed esportazione e per concentrare i termini delle attività istruttorie, anche di competenza di amministrazioni diverse, connesse alle predette operazioni. Lo Sportello è stato attivato nel 2011 con il D.P.C.M. n. 242/2010 che di fatto ha obbligato le 18 amministrazioni interessate nei procedimenti ad integrare i processi di competenza, di cui rimangono titolari, per offrire alle imprese un'interfaccia unitaria per la richiesta, il controllo e lo «scarico» delle certificazioni/nulla osta/autorizzazioni per via telematica (art. 3) e la digitalizzazione dell'intero processo di sdoganamento, compresi i segmenti di controllo di cui sono titolari amministrazioni diverse dall'Agenzia delle Dogane (art. 4).

<sup>269</sup> L'art. 3 TFUE attribuisce all'Unione Europea la competenza esclusiva con riferimento alla regolamentazione e al regime daziario delle merci che attraversano i suoi confini.

<sup>270</sup> L'art. 20 del D. Lgs. n. 169/2016 appare conforme a quanto stabilito dall'art. 47 del Codice Doganale dell'Unione Europea di cui al Regolamento (UE) n. 952/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013. La predetta disposizione prevede, in particolare, che qualora, relativamente alle stesse merci, «debbono essere effettuati controlli diversi dai controlli doganali da autorità competenti che non siano le autorità doganali, le autorità doganali si impegnano, in stretta collaborazione con le altre autorità, a far effettuare tali controlli, ogniqualvolta sia possibile, contemporaneamente e nello stesso luogo in cui si effettuano i controlli doganali (sportello unico); a tal fine, le autorità doganali svolgono il ruolo di coordinamento».

<sup>271</sup> Tuttavia, ai sensi del primo comma dell'art. 20, D. Lgs. n. 169/2016 lo Sportello non è competente per i controlli dell'Autorità Giudiziaria, degli organi competenti per la sicurezza dello Stato e delle forze di polizia.

<sup>272</sup> La necessità di prevedere procedure doganali snelle, semplificate e certe nella tempistica è ritenuta di centrale rilevanza anche dal Legislatore europeo, il quale ha raccomandato agli Stati membri «al fine di promuovere eque condizioni di concorrenza e ridurre le formalità doganali, [l'adozione di] un approccio idoneo ed efficace basato

delle procedure amministrative dipenda sovente dalle prassi concretamente adottate in ciascuno scalo e non solo dalle norme di diritto positivo per cui è auspicabile che le Autorità di Sistema Portuale siano sollecitate a individuare e condividere *best practices* omogenee in modo da garantire l'effettivo snellimento e semplificazione delle attività amministrative «in un'ottica (...) orientata allo sviluppo e all'interesse degli operatori e del lavoro»<sup>(273)</sup>.

Si precisa, infine, che sempre nell'ottica di una maggiore efficienza portuale il Legislatore della riforma del 2016, all'art. 5bis della Legge n. 84/1994 ha introdotto nuove disposizioni volte alla semplificazione delle procedure in materia di dragaggio.

### **3.6. Le competenze dell'Autorità di Sistema Portuale e il principio di separazione tra funzioni amministrative e attività di gestione.**

Come si è detto sopra, la Legge n. 84/1994 ha attribuito alle Autorità Portuali, oggi Autorità di Sistema Portuale, il fondamentale compito di controllare e regolare l'esercizio delle attività economiche finalizzate alla produzione dei servizi portuali, favorendo la regolare ed efficace utilizzazione delle strutture che compongono il porto ed esercitando una vera e propria attività di promozione del relativo scalo.

In particolare, l'art. 6, comma 4, della novellata Legge n. 84/1994 attribuisce all'Autorità di Sistema Portuale, nel perseguimento degli obiettivi e delle finalità enunciati all'art. 1, le seguenti funzioni e poteri:

- a) funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo, anche mediante gli uffici territoriali portuali, delle operazioni e dei servizi

---

sui rischi. In tale contesto, è necessario che la Commissione europea esamini la necessità di adottare misure adeguate per ridurre le formalità di dichiarazione nei porti marittimi e contrastare la concorrenza sleale» (cfr. il Considerando n. 5 al Regolamento (UE) 2017/352).

<sup>273</sup> F. MUNARI, *loc. op. cit.*, 585. In questo ambito si richiama quanto riportato nel Programma Operativo Triennale 2013-2015 dell'Autorità Portuale di Venezia relativamente al quadro di scarsa efficienza e di perdita di competitività del porto lagunare: «[...] ad oggi i rapporti tra autorità portuale, autorità marittima, autorità doganale, autorità sanitarie, autorità di polizia ecc. continuano a rappresentare *asset* di competitività di ogni singolo scalo e lo scarso coordinamento degli stessi può portare a perdere quote di traffico, nonché ad abbandonare la ricezione di intere categorie merceologiche, vanificando in tal modo gli sforzi di attrazione del traffico [...]. Ci si propone di migliorare i rapporti tra le istituzioni e il mondo dell'impresa, istituendo a tal fine tavoli di lavoro con le autorità doganali, sanitarie e di polizia. Verranno a tal fine condotte apposite analisi sui tempi di attraversamento della merce in ambito portuale (che si traducono in aggravii di costi e perdite di efficienza) al fine di comprendere quali siano i colli di bottiglia più rilevanti e rimuoverli: in tale contesto saranno svolte analisi che prevedano un benchmark con ciò che avviene negli altri porti concorrenti. Si cercherà inoltre di sensibilizzare l'Agenzia delle Dogane per la creazione di veri e propri corridoi merceologici doganali e sanitari per accelerare le procedure relative all'arrivo delle merci: ciò può essere perseguito sensibilizzando a riguardo le strutture dell'Agenzia delle Dogane e le istituzioni alle quali sono in capo i controlli sanitari, oltre a verificare, di caso in caso e comunque ove possibile, la possibilità di espletare i controlli dovuti direttamente nei paesi terzi di provenienza, attraverso convenzioni/accordi con gli stessi» (cfr. Autorità Portuale di Venezia, *Piano Operativo Triennale 2013-2015 (primo aggiornamento)*, 18 giugno 2014, 8).

- portuali, delle attività autorizzatorie e concessorie di cui agli artt. 16 (in materia di operazioni portuali), 17 (in materia di fornitura del lavoro portuale temporaneo) e 18 (in materia di concessione di aree e banchine), nonché delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti e nelle circoscrizioni territoriali;
- b) poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro ai sensi dell'art. 24;
  - c) compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;
  - d) poteri 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 di cui all'art. 16, comma 1, individuati con D.M. 14 novembre 1994;
  - e) funzioni di coordinamento delle attività amministrative esercitate dagli enti e dagli organismi pubblici nell'ambito dei porti e nelle aree demaniali marittime comprese nella circoscrizione territoriale;
  - f) poteri di amministrazione in via esclusiva delle aree e dei beni del demanio marittimo ricompresi nella propria circoscrizione;
  - g) compiti di promozione di forme di raccordo con i sistemi logistici retro portuali e interportuali.

Come si è anticipato *supra*, la novellata Legge n. 84/1994 ha confermato il principio, di origine comunitaria, della separazione tra le funzioni di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle attività portuali, da una parte, e la gestione delle attività portuali, dall'altra. In proposito l'art. 6, comma 11 della Legge n. 84 del 1994 pone l'espresso divieto nei confronti delle Autorità di Sistema Portuale di «svolgere, né direttamente né tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse»<sup>(274)</sup>.

Il principio di separazione è volto a garantire il distacco tra quanti in ambito portuale abbiano la responsabilità della regolazione ed i soggetti abilitati a svolgere attività d'impresa nel rispetto del predetto quadro regolatorio, così come indicato a livello comunitario<sup>(275)</sup>.

---

<sup>274</sup> Il Legislatore ha tuttavia previsto alcune deroghe al suddetto principio di separazione. In particolare, l'art. 23, comma 5 prevede una norma transitoria che permette ad alcune Autorità Portuali di continuare nella gestione diretta di servizi di interesse generale, escluse le operazioni portuali, ma soltanto fino al momento in cui gli esuberanti di personale trasferito alle dipendenze dei nuovi soggetti pubblici non risultino più sufficienti per lo svolgimento dell'attività. L'art. 6, comma 11, riconosce all'Autorità di sistema portuale il potere di assumere partecipazioni, a carattere societario di minoranza in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale.

<sup>275</sup> G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, cit., *ibidem*.

Come è stato osservato in dottrina, il porto è così venuto ad assumere, accanto alla tradizionale qualificazione di bene pubblico appartenente al demanio marittimo, una forte connotazione «aziendalistica», quale sede cioè di imprese private che operano secondo le regole del mercato e secondo modelli organizzativi coerenti con le nuove esigenze dei traffici marittimi e dei trasporti multimodali<sup>(276)</sup>.

Sono invece escluse dal succitato divieto le seguenti attività:

- manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, compresa la manutenzione dei fondali (art. 6, comma 4, lett. b);
- i servizi di interesse generale (art. 6, comma 4, lett. c) ovvero i servizi di illuminazione, pulizia e raccolta rifiuti, i servizi idrici, i servizi di manutenzione e riparazione, le stazioni marittime passeggeri, i servizi informatici e telematici, i servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto.

Peraltro, anche l'eventuale esercizio di tali attività da parte dell'Autorità di Sistema Portuale deve comunque avvenire nel rispetto dell'obbligo d'imparzialità che il predetto ente deve garantire nella regolamentazione del mercato relativo ad ogni attività di impresa svolta nello scalo marittimo. Conseguentemente, i citati servizi di interesse generale non possono essere erogati direttamente dall'Autorità di Sistema Portuale dovendo al contrario essere affidati in concessione mediante procedura di evidenza pubblica ai sensi di quanto disposto dall'art. 6, comma 10 della Legge n. 84/1994 che richiama in proposito la disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Inoltre, anche in quei limitati casi in cui l'Autorità di Sistema Portuale sia legittimata a continuare a fornire direttamente tali servizi, deve comunque essere garantita una separazione tra l'attività di impresa svolta e l'attività di amministrazione che le compete, quantomeno dal punto di vista organizzativo, gestionale e contabile, in modo da evitare che l'Autorità di Sistema Portuale «amministrazione» possa sovvenzionare l'Autorità di Sistema Portuale «impresa», con effetti distorsivi sulla concorrenza a danno degli altri soggetti reali o potenziali competitori e dell'utenza di tali servizi<sup>(277)</sup>.

Il Legislatore ha quindi attribuito agli enti di governo portuale esclusivamente poteri generali di programmazione, indirizzo, disciplina e controllo delle attività esercitate nei porti, così come previsto:

---

<sup>276</sup> S.M. CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, cit., *ibidem*.

<sup>277</sup> S.M. CARBONE, *Lezioni e casi di diritto marittimo*, cit., 115.

- dall’art. 6, comma 4, lett. a), con riferimento alle operazioni portuali e alle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti;
- dall’art. 16, comma 2, in relazione al potere di disciplina e vigilanza sull’espletamento delle operazioni e dei servizi portuali, e sull’applicazione delle tariffe indicate da ciascuna impresa;
- art. 18 comma 1, lett. a), in merito al potere di vigilanza e di controllo nei confronti delle imprese concessionarie di aree e banchine.

Come meglio illustrato nel Capitolo 4, la riforma del 1994 (confermata quanto al principio di separazione da quella del 2016) ha determinato il «ritiro della mano pubblica» dalla gestione – sia diretta che indiretta – delle operazioni portuali e di ogni altra attività ad esse connessa<sup>(278)</sup>, rispetto alle quali gli enti di governo dei porti sono oggi titolari di un potere/dovere di autorizzazione da rilasciare alle imprese in possesso dei particolari requisiti richiesti dalla legge.

### **3.7. La pianificazione urbanistica del porto.**

Il novellato art. 5 della Legge n. 84/1994<sup>(279)</sup> ha previsto il Piano Regolatore di Sistema Portuale quale strumento di pianificazione del sistema dei porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle nuove Autorità di Sistema Portuale. Il predetto Piano si compone, in particolare, del Documento di pianificazione strategica di sistema (DPSS) e dei Piani Regolatori Portuali dei singoli porti rientranti nella circoscrizione dell’Autorità di Sistema Portuale.

Ai sensi del comma *1bis* dell’art. 5 il DPSS deve essere coerente con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica.

In particolare, ai sensi della predetta disposizione normativa il DPSS deve:

- a) definire gli obiettivi di sviluppo e i contenuti sistemici di pianificazione delle Autorità di Sistema Portuale;

---

<sup>278</sup> G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell’economia*, cit., 604.

<sup>279</sup> Come modificato dall’art. 6 del D. Lgs. n. 169/2016 e dall’art. 1 del D. Lgs. n. 232/2017.

b) individuare e perimetrare le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città ed i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio ferroviario.

Al DPSS si accompagna, inoltre, una relazione illustrativa che descrive obiettivi, scelte operate e criteri seguiti nella identificazione dei contenuti pianificatori.

Ai sensi dell'art. 5, comma 1<sup>ter</sup> spetta ai Comuni, previo parere dell'Autorità di Sistema Portuale, la pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città definite dal DPSS. Il comma 1<sup>quater</sup> della predetta disposizione stabilisce che il DPSS, dopo essere stato sottoposto al parere di ciascun Comune territorialmente interessato<sup>(280)</sup>, è adottato dal Comitato di Gestione ed approvato nei successivi sessanta giorni dalla Regione<sup>(281)</sup>, previa intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale. Ai fini del raggiungimento dell'intesa con le amministrazioni locali il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti può convocare una Conferenza dei servizi<sup>(282)</sup>.

Il Piano Regolatore di Sistema Portuale può essere assimilato ad un piano di tipo strutturale, a pianificazione flessibile, in grado di adattarsi attraverso continui adeguamenti alla rapida evoluzione infrastrutturale del porto commerciale, ma sempre all'interno delle linee di sviluppo generali individuate. La Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale svolge a tal fine un ruolo strategico sia nella fase preparatoria della pianificazione, sia in quella successiva di elaborazione, essendo concepita come una sorta di «sportello istituzionale» al servizio delle Autorità di Sistema Portuale. Spetta alla medesima Conferenza anche il compito di valutare ex post gli interventi infrastrutturali attuati in esecuzione della pianificazione.

Nei singoli porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità di Sistema Portuale, l'ambito e l'assetto complessivo delle aree destinate a funzioni portuali e retro-portuali sono

---

<sup>280</sup> Il parere deve essere espresso entro e non oltre quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto.

<sup>281</sup> L'art. 5, comma 1<sup>quinqüies</sup> della Legge n. 84/1994 stabilisce che, in caso di circoscrizione territoriale del Sistema Portuale ricompresa in più Regioni, il DPSS deve essere approvato con atto della Regione in cui ha sede l'Autorità di sistema portuale, previa intesa con le Regioni nel cui territorio sono ricompresi gli altri porti amministrati dalla stessa Autorità e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>282</sup> In caso di dissenso tra le amministrazioni partecipanti alla Conferenza dei servizi, si applicano le disposizioni di cui all'art. 14<sup>quinqüies</sup> della Legge 7 agosto 1990, n. 241 ai sensi del quale la Presidenza del Consiglio dei ministri indice, per una data non posteriore al quindicesimo giorno successivo alla ricezione dell'opposizione, una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza. In tale riunione i partecipanti formulano proposte, in attuazione del principio di leale collaborazione, per l'individuazione di una soluzione condivisa che sostituisca la determinazione motivata di conclusione della conferenza con i medesimi effetti. Se viene raggiunta un'intesa, l'amministrazione procedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. Se l'intesa non è raggiunta, la questione è rimessa al Consiglio dei ministri.

individuati dal Piano Regolatore Portuale di cui all'art. 5, comma 1*sexies* della Legge n. 84/1994 che determina analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

L'art. 5, comma 2 della Legge n. 84/1994 stabilisce che i Piani Regolatori Portuali sono redatti in attuazione del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica e del DPSS nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici ed approvate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Ai sensi del comma 2*quater* dell'art. 5 il Piano Regolatore Portuale, corredato dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS)<sup>(283)</sup>, è adottato dal Comitato di Gestione previa intesa con i Comuni territorialmente interessati, con riferimento esclusivo alla pianificazione delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città. Previa acquisizione del parere di competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il Piano è approvato dalla Regione interessata entro quaranta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura VAS.

Le previsioni del Piano Regolatore Portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti.

Il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, autonomamente o su richiesta della Regione o del Comune interessato, può promuovere e proporre al Comitato di Gestione, per la successiva adozione, varianti-stralcio al Piano Regolatore Portuale concernenti la qualificazione funzionale di porzioni del singolo scalo marittimo. Le varianti-stralcio sono sottoposte al medesimo procedimento previsto per l'approvazione del Piano Regolatore Portuale. Tuttavia, qualora si tratti di modifiche che non alterano in modo sostanziale la struttura del Piano, le stesse vengono considerate quali meri adeguamenti tecnico-funzionali e possono essere adottate dal Comitato di Gestione, previa acquisizione della dichiarazione di non contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti da parte del Comune o dei Comuni interessati (in luogo della previa intesa), risultando soggette alla procedura di verifica di assoggettabilità alla VAS<sup>(284)</sup> in luogo della più complessa procedura di VAS. Successivamente all'acquisizione del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, l'adeguamento tecnico-funzionale è approvato con atto della Regione nel cui territorio è ubicato il porto interessato.

---

<sup>283</sup> La Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente «la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente» ha introdotto l'obbligo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) per tutti i piani e i programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente. La predetta direttiva è stata recepita nell'ordinamento interno con il D. Lgs 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale».

<sup>284</sup> Ai sensi dell'art 12 del D. Lgs. n. 152/2006, la verifica di assoggettabilità alla VAS è volta ad accertare se un piano o un programma, in base al suo possibile impatto ambientale, debba o meno essere assoggettato alla procedura di VAS. Laddove, nella fase di verifica di assoggettabilità alla VAS, non fosse riconosciuta la fattispecie di «modifica minore» al Piano Regolatore di Sistema Portuale, è necessario procedere alla VAS.

La progettazione di un'opera portuale rientrante nel Piano Regolatore di Sistema Portuale dev'essere sottoposta alla sola procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA). Si tratta di una procedura che, pur risultando basata sugli stessi principi della VAS, opera ad una scala di dettaglio e di approfondimento più accentuata con l'analisi e la stima degli impatti, positivi o negativi, subiti dall'ambiente, sia naturale che antropico, derivabili dall'attuazione del progetto.

Ai sensi dell'art. 5, comma 3, nei porti rientranti nella classe III della categoria II di cui all'art. 4 della Legge n. 84/1994 (ad esclusione degli scali turistici e da diporto), 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, sono delimitati e disegnati dal Piano Regolatore Portuale, che individua, altresì, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate. Il Piano Regolatore è adottato e approvato dalla Regione di pertinenza o, ove istituita, dall'Autorità di Sistema Portuale Regionale, previa intesa con il Comune o i Comuni interessati, ciascuno per il proprio ambito di competenza. Sono fatte salve, altresì, le disposizioni legislative regionali vigenti in materia di pianificazione dei porti di interesse regionale.

Anche i piani regolatori dei porti di cui alla classe III della categoria II sono sottoposti alla procedura di VAS.

### **3.8. Le ultime modifiche introdotte dal «correttivo porti» (D. Lgs. n. 232/2017).**

Con il D. Lgs. 13 dicembre 2017, n. 232<sup>(285)</sup>, c.d. «correttivo porti», il Legislatore ha apportato alcune modifiche al D. Lgs. n. 169/2016 al fine di migliorare il funzionamento, in sede applicativa, delle norme originariamente introdotte dall'ultima riforma, oltre che per eliminare refusi o errori materiali e migliorare il coordinamento esterno con altri testi normativi.

Le modifiche hanno riguardato, in particolare:

- a) la disciplina dei servizi di interesse generale;
- b) la pianificazione delle Autorità di Sistema Portuale (art. 5) (vedi *supra* par. 3.7);

---

<sup>285</sup> D. Lgs. 13 dicembre 2017, n. 232, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169 concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della Legge n. 124 del 7 agosto 2015». Il predetto provvedimento è stato adottato sulla base della delega contenuta nell'art. 8, comma 6 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

c) l'adozione da parte del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese di cui agli artt. 16, 17 e 18 (art. 5, comma 3, lett. *sbis*).

Per quanto riguarda i servizi di interesse generale il decreto correttivo ha sottratto al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la competenza ai fini dell'individuazione dei servizi di interesse generale svolti dalle singole Autorità di Sistema Portuale, ridefinendone di conseguenza compiti e funzioni<sup>(286)</sup>. Come dichiarato nella relazione illustrativa, tale modifica si ricollega alla sopravvenuta obsolescenza dell'originaria previsione rispetto alle normative di settore che ormai disciplinano in modo compiuto i servizi in questione<sup>(287)</sup>. Per quanto concerne l'affidamento dei predetti servizi trova oggi applicazione il nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. n. 56/2017<sup>(288)</sup>.

Il decreto correttivo è intervenuto anche sui compiti degli Uffici territoriali portuali di cui all'art. 6*bis* della Legge 84/1994, che costituiscono l'articolazione delle Autorità di Sistema Portuale nei porti non corrispondenti alla sede principale e che precedentemente all'istituzione delle nuove autorità erano sede di Autorità Portuale. Gli Uffici hanno compiti di gestione operativa dei traffici portuali, ma non hanno poteri in materia di programmazione e di pianificazione strategica. Il correttivo ha confermato i loro compiti istruttori ai fini dell'adozione delle deliberazioni di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale e quelli di proposta con riferimento a materie di rilievo locale di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale, attribuendo invece direttamente ai predetti Uffici il potere di rilascio delle concessioni di durata inferiore a quattro anni, sentito il Comitato di Gestione (laddove in precedenza era quest'ultimo a poter delegare tale funzione agli Uffici).

Al fine di evitare possibili situazioni di conflitto di interesse, garantendo altresì l'omogeneità dei compensi a livello nazionale, l'art. 4, comma 1, lett. a) del correttivo ha modificato l'art. 7 della Legge n. 84 del 1994 sottraendo al Comitato di Gestione la competenza in materia di determinazione degli emolumenti spettanti al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale e ai componenti del Comitato di Gestione stesso, rinviando tale funzione ad un apposito decreto ministeriale.

L'art. 7 del decreto correttivo ha modificato, inoltre, l'art. 8 della Legge n. 84 del 1994 prevedendo che il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale adotti il Piano dell'organico del

---

<sup>286</sup> Come si è detto sopra, in precedenza i servizi di interesse generale erano stati individuati con il D.M. 14 novembre 1994, espressamente abrogato dal correttivo porti.

<sup>287</sup> Cfr. la Relazione illustrativa del Governo del 15 settembre 2017 (pag. 2)

<sup>288</sup> Recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50» («Codice dei contratti pubblici»).

porto dei lavoratori delle imprese di cui agli artt. 16, 17 e 18, previa delibera del Comitato di Gestione e sentita la Commissione consultiva, sulla base dei piani di impresa, degli organici e del fabbisogno lavorativo comunicati dalle imprese autorizzate a svolgere operazioni portuali, dalle imprese terminaliste nonché dai fornitori di lavoro portuale temporaneo<sup>(289)</sup>.

Un'ulteriore modifica riguarda l'esercizio, da parte del presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, delle competenze attribuitegli dai predetti artt. 16, 17 e 18 nel rispetto «delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3, nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di Regolazione dei Trasporti per gli aspetti di competenza»<sup>(290)</sup>.

Alcune modifiche sono state apportate anche con riferimento alla composizione del Comitato di Gestione. In particolare, il correttivo ha precisato che il rappresentante dell'Autorità Marittima sia il direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede dell'Autorità di Sistema Portuale e, «su designazione di quest'ultimo», il rappresentante dell'Autorità Marittima competente in ordine a i temi trattati in relazione ai porti compresi nell'Autorità di Sistema Portuale. È stato inoltre precisato che nel caso in cui le designazioni dei componenti del Comitato di Gestione non pervengano tempestivamente, l'organo è comunque regolarmente costituito, potendo legittimamente esercitare le proprie funzioni con la metà più uno dei componenti. Ma la novità che ha suscitato le critiche più vivaci da parte degli enti locali riguarda l'applicazione ai membri del Comitato di Gestione della disciplina prevista dal D. Lgs. n. 39/2013 in materia di inconferibilità degli incarichi presso la pubblica amministrazione<sup>(291)</sup>. Il decreto correttivo ha, di conseguenza, introdotto all'art. 9, comma 2,

---

<sup>289</sup> In proposito, in sede di 8<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato (nella seduta del 16 novembre 2017), il Piano dell'organico è stato ritenuto uno strumento in grado migliorare il governo dell'occupazione portuale, pesantemente condizionata dal gigantismo navale che ha causato l'elevata concentrazione delle operazioni di carico e scarico e gestione delle merci, ma anche una conseguente forte contrazione dell'attività di molti porti e una crisi occupazionale generalizzata della manodopera del comparto, come nel caso di Gioia Tauro e Taranto.

<sup>290</sup> Dal tenore della predetta disposizione parrebbe quindi anteposto il riferimento ai decreti ministeriali rispetto alle deliberazioni dell'ART che possono riguardare i soli «aspetti di competenza» dell'*authority*. Come osservato in sede di Commissione speciale del Consiglio di Stato (parere espresso nell'adunanza del 4 ottobre 2017) «la specificazione non rappresenta in alcun modo una forma di restrizione della competenza dell'Autorità, limitandosi [...] ad adeguare la disposizione al contesto normativo che attribuisce al solo Ministero i poteri di amministrazione attiva e, dall'altro, a confermare la funzione di regolazione economica indipendente nel settore dei trasporti e delle relative infrastrutture, attribuita normativamente all'Autorità» pienamente confermando con ciò « il rapporto tra Autorità di sistema portuale e ART, rapporto che, tra le altre cose, ha consentito (e dovrà continuare a consentire) a quest'ultima Autorità di intraprendere utilmente sia iniziative regolatorie sia accertamenti sulle condizioni di accesso alle infrastrutture e ai servizi».

<sup>291</sup> D. Lgs. n. 39 dell'8 aprile 2013, «Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190». In particolare, l'art. 7, comma 1 stabilisce che «A coloro che nei due anni precedenti siano stati componenti della giunta o del consiglio della regione che conferisce l'incarico,

Legge n. 84/1994 il divieto di designare nel Comitato di Gestione «coloro che rivestono incarichi di componente di organi di indirizzo politico amministrativo» sia a livello regionale che locale, prevedendo la decadenza di diritto per coloro che siano stati già designati al momento dell'entrata in vigore del decreto.

*Ratio* della predetta modifica risiede nell'esigenza che il Comitato di Gestione diventi un vero organo di *governance* i cui componenti siano scelti sulla base del criterio delle competenze e delle professionalità specifiche e non secondo le logiche di appartenenza politica o di collocazione compensativa di carriere (o mancate carriere) nelle sedi istituzionali elettive<sup>(292)</sup>.

### **3.9. Il porto e la città: il caso di Venezia.**

Sia permessa una breve digressione dal tema oggetto della presente ricerca. Come è noto, uno dei tratti caratterizzanti del sistema portuale italiano è rappresentato dalla circostanza che i porti si trovano per lo più ubicati all'interno degli ambienti urbani e talora a diretto contatto con i centri cittadini. È dunque essenziale, oltre che auspicabile, che tra amministrazione portuale ed enti di governo locale si instauri un rapporto di dialogo e di leale collaborazione che consenta di trovare un punto di equilibrio tra gli interessi locali (territoriali ed ambientali) e le esigenze di sviluppo degli scali portuali.

Tuttavia, la prassi dimostra come nel nostro Paese le relazioni tra porti e città siano state sovente conflittuali mentre l'inadeguatezza degli strumenti di coordinamento tra i rispettivi enti esponenziali ha impedito di adottare soluzioni condivise.

Un caso a suo modo esemplare è rappresentato dalla frattura che si è determinata tra l'allora Autorità Portuale di Venezia, da un lato, e il Comune e una quota consistente della cittadinanza locale, dall'altro. La mancanza di dialogo e di cooperazione tra i due enti è confermata, in particolare, dall'adozione nel 2014 dello strumento di pianificazione territoriale

---

ovvero nell'anno precedente siano stati componenti della giunta o del consiglio di una provincia o di un comune con popolazione superiore ai 15.000 abitanti della medesima regione o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione della medesima regione, oppure siano stati presidente o amministratore delegato di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte della regione ovvero da parte di uno degli enti locali di cui al presente comma non possono essere conferiti: a) gli incarichi amministrativi di vertice della regione; b) gli incarichi dirigenziali nell'amministrazione regionale; c) gli incarichi di amministratore di ente pubblico di livello regionale; d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di livello regionale [...]».

<sup>292</sup> Mentre la citata Commissione speciale ha espresso giudizio favorevole sulla previsione dell'inconferibilità (sottolineando anzi il permanere di uno sbilanciamento della composizione del Comitato di Gestione a favore della componente designata dagli enti territoriali), una parte consistente della classe politica, sia a livello parlamentare che di rappresentanze locali quali, ad esempio, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e l'Unione Province Italiane (UPI) ha espresso forti e vibranti critiche a tale modifica.

del Comune (i.e. il «Piano dell'Assetto Territoriale» - PAT) in cui risultava assente qualsivoglia forma di coordinamento con l'attività dello scalo portuale veneziano, sebbene una rilevante porzione di quest'ultimo insista all'interno del centro storico<sup>(293)</sup>. La contrapposizione è stata poi esacerbata dalle proteste popolari contro il passaggio lungo il Bacino di San Marco e il Canale della Giudecca delle c.d. «grandi navi» da crociera voluto dall'Autorità Portuale<sup>(294)</sup>.

La neoistituita Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, consapevole della necessità di superare la predetta contrapposizione con la città, sta tentando di costruire un nuovo rapporto con la città spingendo verso una nuova fase caratterizzata da una maggiore integrazione<sup>(295)</sup>. A tal fine, la comunità portuale dovrebbe in particolare focalizzare i propri sforzi allo scopo di creare maggiori consensi da parte della cittadinanza locale verso l'attività del porto veneziano, da tutelare in quanto patrimonio espressione di una secolare «venezianità»<sup>(296)</sup>.

Si tratta di operazioni che pur auspicabili non appaiono, tuttavia, di per sé in grado di determinare un significativo cambio di passo se non vengono accompagnate da una pratica costante di compartecipazione e di condivisione a livello istituzionale<sup>(297)</sup>, attivando

---

<sup>293</sup> Nel PAT, fatta eccezione per una tabella contenente un'analisi generica sulla pressione urbanistica derivante dalla concomitante presenza sul territorio comunale del porto e dell'aeroporto, sono del tutto assenti valutazioni di incidenza ambientale, descrizione di strategie pianificatorie collegate al porto, giudizi sull'impatto delle attività marittime e sui loro possibili effetti rispetto alle scelte dell'Amministrazione locale.

<sup>294</sup> Attualmente, in attesa di una reale alternativa, il transito lungo il Bacino è limitato a navi di stazza non superiore alle 96.000 tonnellate sulla base di un accordo tra il Governo, l'Autorità Marittima e le società crocieristiche a seguito del Decreto interministeriale 2 marzo del 2012, recante «Disposizioni generali per limitare o vietare il transito delle navi mercantili per la protezione di aree sensibili nel mare territoriale» (c.d. decreto Clini-Passera), adottato dopo il naufragio davanti all'isola del Giglio della nave da crociera Costa Concordia (2 gennaio 2012).

<sup>295</sup> Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale, *Piano Operativo Triennale 2018-2020 - Porto e Territorio*, 183 ss.: «Nella opinione pubblica mondiale, che conosce parzialmente la realtà della città, le dinamiche legate al turismo di massa che interessano Venezia sono associate all'anti-sostenibilità. Venezia simbolo della città a «misura d'uomo» risulta fuori scala rispetto alle grandi navi che attualmente transitano in bacino San Marco e nel Canale della Giudecca. L'impatto emotivo suscitato dall'immagine della grande nave trova, con Venezia stessa, cassa di risonanza a livello globale generando una campagna di comunicazione universale contro tutto ciò che mette a rischio il pianeta e i suoi abitanti, a sottolineare che la sostenibilità dei sistemi non deve più essere solo economica, ma anche ambientale e sociale».

<sup>296</sup> In tal senso vengono prospettate campagne di comunicazione/promozione della comunità portuale come pure l'intenzione di «trasformare il waterfront di San Basilio - Santa Marta in una Venezia che può essere fruita in modo vero e peculiare, al di là dei classici circuiti turistici, che risponda prima di tutto a una domanda che altri spazi della città non possono esaudire. Ecco dunque che questo waterfront portuale-cittadino, vissuto da chi lavora per il porto o con il porto, da chi si aggiorna o fa tirocinio nei centri di formazione, da chi frequenta gli Atenei o i centri culturali ivi insediati, da chi è in vacanza a Venezia per via marittima e non, da chi partecipa ad eventi tradizionali cittadini perché - veneziano o visitatore che sia - vuole fruire della Città in modo diverso, sarà un nuovo hub culturale che diventerà il simbolo di Venezia città portuale» (cfr. Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale, *Piano Operativo Triennale 2018-2020 - Porto e Territorio*, 167).

<sup>297</sup> Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale, «Piano Operativo Triennale 2018-2020 - Porto e Territorio», pag. 11: «L'Autorità di Sistema del Mare Adriatico Settentrionale, nel rispetto dei ruoli e delle prerogative dei vari soggetti preposti alla pianificazione dei trasporti e della logistica, programmerà, pertanto, i

meccanismi di confronto pubblico con la comunità locale «con cui condividere bisogni e valori per costruire una visione comune e definire un programma d'azione, attivando modalità di dialogo con le diverse componenti del territorio. La comunicazione dunque non deve più essere un processo da innescare ex post per comunicare un fatto compiuto, ma un processo di relazione costante che parte dall'ascolto dei pubblici, delle loro aspettative, dei loro bisogni, da mettere a confronto con quelli dell'organizzazione e di altri suoi *stakeholder* per poi costruire soluzioni condivise e dichiarate a monte, che saranno più facili da comunicare in modo efficace perché in parte già conosciute e comprese. In tal modo, il risultato raggiunto sarà un risultato di molti»<sup>(298)</sup>.

Reciproco riconoscimento di ruoli e funzioni e condivisione strategica sono dunque la base di partenza per la costruzione (o la ricostruzione) di un proficuo dialogo tra porto e territorio. Da questa reciprocità non solo formale, ma anche sostanziale, dovrebbe discendere il riconoscimento delle legittime aspettative e la pratica di un agire coordinato e sinergico.

### **3.10. L'Autorità Marittima.**

L'Autorità Marittima fa parte dell'amministrazione periferica dello Stato, nello specifico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nella locuzione «Autorità Marittima» rientrano diverse figure e, in particolare:

- a) il Direttore marittimo, preposto alla zona marittima (ufficio: Direzione Marittima);
- b) il Capo di compartimento, preposto al compartimento (ufficio: Capitaneria di Porto);
- c) il Capo di circondario, preposto al circondario (ufficio: Circondario Marittimo).

Le Capitanerie di Porto costituiscono gli uffici periferici del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, con cui è posto in grado di operare capillarmente sul territorio nazionale.

Sebbene il Comando dipenda primariamente dal Ministero della Difesa, essendo il Corpo una struttura militare della Marina, e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, anche altri ministeri ed organi dello Stato si avvalgono dell'opera delle Capitanerie di Porto<sup>(299)</sup>.

---

propri interventi in maniera sinergica con gli altri enti di governo (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione del Veneto e Città Metropolitana di Venezia) affinché gli stessi possano avere ricadute positive e durature per l'intero territorio di riferimento».

<sup>298</sup> Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale, «Piano Operativo Triennale 2018-2020 - Porto e Territorio», cit., 181.

<sup>299</sup> In particolare: il Ministero dell'Ambiente, per ciò che concerne la difesa dell'ambiente marino, la vigilanza e la gestione delle riserva marine e delle aree marine protette; il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, per quanto riguarda la pesca marittima e l'acquicoltura; il Ministero dell'Interno, per la vigilanza dei flussi migratori;

Tra le principali attività di cui si occupa il Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto si richiamano le seguenti:

- 1) ricerca e soccorso in mare (SAR - *Search and Rescue*): le Capitanerie costituiscono il Centro Nazionale di Coordinamento del Soccorso Marittimo (IMRCC - *Italian Maritime Rescue Coordination Center*), al quale fanno capo le attività di ricerca e salvataggio della vita umana in mare, attraverso l'utilizzo di unità aeronavali della Guardia Costiera;
- 2) sicurezza della navigazione: il Corpo delle Capitanerie svolge attività sia nell'ambito della *safety* sia in quello della *security* intendendosi, con la prima espressione, il complesso di norme e disposizioni tecniche finalizzate a tutelare la nave contro i rischi della navigazione e, con la seconda, l'attività volta a prevenire e combattere minacce di stampo terroristico<sup>(300)</sup>;
- 3) con specifico riferimento alla *safety*, le Capitanerie di Porto effettuano controlli sistematici sulle navi al fine di accertare e valutare la sussistenza dei requisiti di sicurezza prescritti dalle Convenzioni internazionali e dalla disciplina comunitaria;
- 4) in tema di *security*, il Comando delle Capitanerie è competente a ricevere i messaggi di allerta da parte delle navi minacciate, nel rispetto delle Convenzioni internazionali<sup>(301)</sup> e delle norme comunitarie, ed è competente ai fini dell'approvazione dei piani di sicurezza delle navi e degli impianti portuali;
- 5) in tema di protezione dell'ambiente marittimo: le Capitanerie, in questo caso in rapporto di dipendenza funzionale dal Ministero dell'Ambiente, svolgono controlli sulla sicurezza ambientale dei porti e, tra l'altro, vigilano sulle attività di dragaggio, di ripascimento dei litorali e di immissioni di sostanze in mare;
- 6) in materia di polizia marittima: il Comando Generale delle Capitanerie di Porto svolge attività di polizia tecnico-amministrativa marittima, comprendenti la disciplina della navigazione e la regolamentazione di tutti gli eventi che si verificano negli spazi marittimi soggetti alla sovranità nazionale, il controllo del traffico marittimo, la manovra delle navi, la sicurezza nei porti, le inchieste sui sinistri marittimi, i collaudi e le ispezioni periodiche dei depositi costieri e di altri impianti potenzialmente pericolosi;
- 7) come supporto alla protezione civile: il personale del Corpo delle Capitanerie, nell'ambito della prevenzione, vigilanza e gestione delle emergenze in mare, presta servizio nel Centro

---

il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, per quanto riguarda la tutela delle aree marine di interesse archeologico; il Dipartimento della Protezione Civile, per quanto concerne la gestione delle emergenze in mare; le Regioni e gli enti locali, soprattutto in rapporto all'amministrazione e alla vigilanza del demanio marittimo.

<sup>300</sup> Vedi sopra Capitolo 1.

<sup>301</sup> In particolare il Codice ISPS (*International Ship and Ports Facilities Security*) di cui al par. 1.5

Operativo Emergenze in Mare (COEM), il quale fa parte del dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il predetto Centro interviene nei casi in cui un'emergenza necessiti di coordinare l'impiego delle unità navali assegnate per attività di protezione civile.

Per quanto concerne la tematica portuale, negli scali marittimi privi di Autorità di Sistema Portuale, l'Autorità Marittima è l'unico centro di governo titolare di tutte le competenze ed esercita in via esclusiva tutte le funzioni amministrative e di vigilanza proprie dell'amministrazione statale, secondo quanto previsto dagli artt. 62-82 Cod. Nav.

Nei porti, invece, in cui è stata istituita l'Autorità di Sistema Portuale, l'art. 14, comma 1 della Legge n. 84/1994 assegna, in via residuale, all'Autorità Marittima «le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal Codice della navigazione e dalle leggi speciali, e le rimanenti funzioni amministrative» riducendo, in sostanza, le sue competenze alle funzioni attinenti alla sicurezza della navigazione nel porto e nelle acque territoriali che non siano attribuite alle Autorità di Sistema Portuale<sup>(302)</sup>.

Secondo una parte della dottrina il Legislatore, nel conferire all'Autorità di Sistema Portuale «poteri di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi alle attività e alle condizioni di igiene sul lavoro» (art. 6, comma 4, lett. a), Legge n. 84/1994), avrebbe inteso attribuire alla predetta *authority* una competenza generale in materia di sicurezza, per quanto circoscritta ai settori espressamente indicati dalla legge, riconoscendo invece all'Autorità Marittima una competenza altresì generale, ma residuale, in materia di polizia e di sicurezza nei porti<sup>(303)</sup>. In merito al riparto di competenze tra i due soggetti, si è altresì evidenziato come la Legge n. 84/1994 contenga numerose disposizioni che attribuiscono competenze alle Autorità Portuali (oggi Autorità di Sistema Portuale) in tema di sicurezza, il che porterebbe ad escludere, quindi, la necessaria attribuzione alle Autorità Marittime delle funzioni in ogni materia in vario modo connessa con la tematica della sicurezza dell'attività portuale o della navigazione<sup>(304)</sup>.

---

<sup>302</sup> Analogamente l'art. 17 Cod. Nav. attribuisce, in via residuale, alle Autorità Marittime, nello specifico al Capo del compartimento, al Capo del circondario e ai capi degli altri uffici marittimi dipendenti, le funzioni amministrative relative alla navigazione ed al traffico marittimo che non siano già attribuite ad altre autorità.

<sup>303</sup> A. MALTONI, *Considerazioni sulle Autorità Portuali ai sensi della l. 84/1994*, in *Studi in onore di G. ROMANELLI*, Milano, 1997, 828, il quale argomenta tale tesi alla luce dell'eliminazione dall'art. 6, comma 4, lett. a) dell'espressione «fermo restando quanto previsto dall'articolo 14», ad opera del D.L. n. 535/1996, e la sua sostituzione con una disposizione che riconosce poteri di regolamentazione e di ordinanza all'Autorità Portuale (oggi Autorità di sistema portuale) anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti ed alle condizioni di igiene del lavoro; *contra* R. TRANQUILLI LEALI, *Le funzioni organizzative e di ordinanza delle Autorità Portuali*, nota a Corte dei Conti, Sez. Contr. Stato, 10 luglio 1998 n. 90, in *Dir. trasp.*, 1999, 571.

<sup>304</sup> S. ZUNARELLI, *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della l. 28 gennaio 1994 n. 84*, in *Dir. trasp.*, 1995, 449.

## Capitolo 4 – I servizi portuali alle merci.

**4.1.** Le categorie di servizi resi in ambito portuale. **4.2.** I servizi portuali alle merci: le operazioni portuali. **4.3.** Le innovazioni introdotte dalla legge di riforma dell'ordinamento portuale del 1994. **4.4.** Il regime autorizzatorio per lo svolgimento delle operazioni portuali: i requisiti soggettivi ed oggettivi delle imprese richiedenti. **4.5.** Il programma operativo. **4.6.** Il contingentamento delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali. **4.7.** Il regime tariffario delle operazioni portuali. **4.8.** L'autoproduzione delle operazioni portuali. **4.9.** La concessione di aree e banchine portuali per lo svolgimento delle operazioni portuali: l'impresa terminalista. **4.10.** Il controllo pubblico sull'attività delle imprese portuali. **4.11.** I servizi portuali specialistici.

### **4.1. Le categorie di servizi resi in ambito portuale.**

Negli scali portuali italiani i servizi che di norma vengono effettuati a favore delle imprese private e degli utenti possono essere ricondotti a quattro principali categorie:

- 1) servizi alle merci, che comprendono le operazioni portuali ed i servizi portuali specialistici, complementari ed accessori al ciclo delle operazioni portuali (comunemente noti come servizi portuali *stricti iuris*) entrambi previsti e disciplinati dall'art. 16 della Legge n. 84 del 1994 nonché da specifici decreti ministeriali;
- 2) servizi alle navi, ossia i servizi tecnico-nautici comprendenti il pilotaggio, l'ormeggio, il rimorchio ed il battellaggio, previsti dall'art. 14 della Legge n. 84 del 1994 e disciplinati dalle norme del Codice della Navigazione e del relativo Regolamento di esecuzione;
- 3) servizi di interesse generale ex art. 6, comma 4, lett. c) della Legge n. 84 del 1994 nei quali rientrano, ai sensi del D.M. 14 novembre 1994, i servizi di illuminazione, i servizi di pulizia e di raccolta di rifiuti, il servizio idrico, i servizi informatici e telematici, i servizi di manutenzione e riparazione, le stazioni marittime passeggeri nonché i servizi comuni al settore industriale e al settore commerciale del porto;
- 4) servizi portuali c.d. «innominati» che costituiscono una categoria residuale in cui rientrano le attività non riconducibili alle fattispecie di cui sopra (quali, ad esempio, le provveditorie di bordo).

Nel presente capitolo sarà analizzato l'assetto normativo dei servizi portuali alle merci soffermandosi in particolare sulla disciplina delle operazioni portuali e dei servizi portuali c.d. *stricti iuris*. La specifica disciplina dei servizi tecnico-nautici sarà affrontata nel successivo Capitolo 5. Come si è detto, le norme che disciplinano i servizi a favore delle merci sono contenute nella Legge n. 84 del 1994, come modificata dalla Legge 30 giugno 2000, n. 186 (e, segnatamente, agli artt. 16, 17 e 18), nonché in alcuni decreti ministeriali adottati dal

Legislatore all'indomani dell'emanazione della legge di riforma dell'ordinamento portuale<sup>(305)</sup>, anticipandosi sin d'ora che le novità introdotte dal D. Lgs. 4 agosto 2016, n. 169 non hanno interessato la normativa *in subiecta materia*.

Come si avrà modo di illustrare nel prosieguo del presente capitolo, la disciplina in materia di servizi alle merci subordina lo svolgimento sia delle operazioni portuali che dei servizi c.d. *stricti iuris* al previo rilascio di un'apposita autorizzazione da parte dell'Autorità Portuale, oggi Autorità di Sistema Portuale, (o, laddove non istituita, da parte dell'Autorità Marittima), qualora il richiedente dimostri di essere in possesso di determinati requisiti fissati dalla legge. Prima della riforma del 1994 la disciplina legislativa in materia portuale, ivi compresa quella dei servizi portuali alle merci, si rinveniva nel Codice della Navigazione (e, in particolare, nelle disposizioni di cui al Titolo III, Libro I) che conteneva la normativa quadro, nonché in una serie di specifici provvedimenti che, come descritto *supra*, avevano istituito nei principali porti italiani degli enti pubblici economici, variamente denominati. Tali enti pubblici economici non si limitavano ad esercitare funzioni autoritative relative all'amministrazione del porto, ma gestivano direttamente alcuni servizi portuali, in una situazione che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha definito di «commistione tra ruolo regolamentare e attività imprenditoriali in capo ad uno stesso soggetto»<sup>(306)</sup>. L'assetto normativo dei servizi portuali *ante* riforma, che ne assoggettava l'esercizio ad un regime concessorio, risultava connotato in senso fortemente dirigistico, mentre gli interessi privati erano subordinati alla tutela dell'interesse pubblico legato alle attività della navigazione portuale<sup>(307)</sup>. In tale quadro legislativo era di fatto impedito lo sviluppo di dinamiche concorrenziali all'interno dei porti<sup>(308)</sup>.

La Legge n. 84 del 1994, recependo i principi di politica economica della liberalizzazione del mercato, della globalizzazione dell'economia, dell'espansione degli scambi e dei commerci internazionali, ha completamente innovato l'assetto organizzativo delle attività portuali sulla scorta di principi elaborati in ambito comunitario, radicalmente diversi da quelli recepiti nella precedente normativa<sup>(309)</sup>. Per quanto riguarda i servizi a favore delle merci, le principali novità introdotte dalla legge di riforma del 1994 riguardano l'abrogazione della riserva di

---

<sup>305</sup> La disciplina dei servizi alle merci è completata dal D.M. 31 marzo 1995, n. 585 per quanto riguarda le operazioni portuali, e dal D.M. 6 febbraio 2001, n. 132 con riferimento ai servizi portuali c.d. *stricti iuris*.

<sup>306</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Provvedimento n. 5415, 16 ottobre 1997, *Indagine conoscitiva del settore dei servizi portuali*, in *Dir. trasp.*, 1998, 287.

<sup>307</sup> A. GIARDINI, *op. cit.*, 308.

<sup>308</sup> S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, *cit.*, 110.

<sup>309</sup> P. PORTACCI, *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, *cit.*, 19.

lavoro prevista dal Codice della Navigazione a favore delle compagnie portuali<sup>(310)</sup> e la loro trasformazione in società di diritto privato, operanti in regime di concorrenza con le altre imprese autorizzate ad effettuare tali servizi; la presenza di una pluralità di imprese portuali che controllano sia la forza lavoro che le tariffe da applicare all'utenza; il divieto per le imprese che svolgono tali attività di operare anche nel mercato della fornitura di manodopera temporanea; il principio di netta separazione tra le funzioni pubblicistiche (di competenza delle Autorità Portuali, oggi Autorità di Sistema Portuale) e l'espletamento dei servizi in questione<sup>(311)</sup>.

In particolare, in forza del principio di separazione tra funzioni di gestione delle attività portuali e funzioni di amministrazione pura, l'interesse pubblico perseguito dalla Pubblica Amministrazione è stato limitato soprattutto alla pianificazione degli spazi portuali e alla contestuale programmazione di opere pubbliche in ambito portuale mentre, per quanto riguarda le attività effettuate negli scali, la rilevanza dell'interesse pubblico è limitata alla disciplina, al controllo e allo sviluppo dell'ordinato svolgimento delle stesse<sup>(312)</sup>.

La legge di riforma del 1994 ha quindi introdotto una disciplina dei servizi portuali a favore delle merci ispirata ai principi della liberalizzazione e della concorrenza. Tuttavia, considerate le esigenze di sicurezza e di specializzazione connesse alle attività che si svolgono nei ristretti spazi portuali, il Legislatore ha escluso di introdurre una totale *deregulation* optando, invece, per una «liberalizzazione controllata». In questo senso, infatti, la Legge n. 84 del 1994, al fine di contemperare il principio di libertà di impresa e di libera concorrenza, da un lato, e l'interesse generale alla sicurezza e all'efficienza operativa dello scalo, dall'altro, ha attribuito all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) compiti di controllo *ex ante*, al momento della scelta delle imprese che chiedono di essere autorizzate ad espletare tali attività, ed *ex post*, di controllo sul loro operato. L'intervento pubblico risulta, pertanto, ancora presente sebbene il suo ruolo e peso sulle dinamiche concorrenziali, a differenza del passato,

---

<sup>310</sup> In particolare la Legge n. 84/1994 ha abrogato l'art. 110 Cod. Nav. che riservava l'esecuzione delle operazioni portuali alle compagnie e ai gruppi portuali e l'art. 111 Cod. Nav. che imponeva alle imprese di avvalersi, per l'esecuzione delle operazioni portuali, esclusivamente delle maestranze costituite in compagnie o in gruppi. La legge di riforma del 1994 ha comportato l'abrogazione, altresì, delle seguenti disposizioni normative contenute nel Codice della Navigazione: artt. 106 e 107 che attribuivano rispettivamente al comandante del porto e agli uffici del lavoro portuale la disciplina e la vigilanza delle operazioni portuali; art. 112 che stabiliva le modalità di determinazione delle tariffe delle operazioni portuali; art. 116 che elencava tra il personale addetto ai servizi portuali i lavoratori portuali; gli artt. 1171 e 1172 che sanzionavano la violazione delle predette norme; nonché gli artt. 140-203 Reg. Cod. Nav. che disciplinavano il lavoro nei porti.

<sup>311</sup> M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, 188.

<sup>312</sup> P. PORTACCI, *op. cit.*, 21.

sia oggi significativamente ridotto e giustificato nella misura in cui serve a prevenire e correggere le disfunzioni tipiche di un mercato totalmente deregolamentato<sup>(313)</sup>.

Sotto tale profilo la normativa italiana appare, peraltro, in linea con le scelte di fondo assunte dalle istituzioni comunitarie nello stabilire regole comuni relative alle condizioni di accesso al mercato della fornitura dei servizi portuali negli Stati membri. Il Regolamento (UE) n. 2017/352<sup>(314)</sup> ha attribuito, infatti, alle autorità competenti nella gestione degli scali marittimi la facoltà di imporre ai prestatori di servizi portuali il possesso di «requisiti minimi» necessari per garantirne un'adeguata e sicura erogazione (artt. 4 e 5)<sup>(315)</sup>, prevedendo altresì la possibilità per l'autorità competente di limitare in diversi casi, al ricorrere di specifiche situazioni, il numero dei fornitori di servizi portuali (art. 6)<sup>(316)</sup>. Sebbene, ai sensi dell'art. 10, buona parte delle disposizioni previste dal Regolamento (UE) n. 2017/352 non si applichino ad alcuni settori (tra i quali quello delle operazioni portuali, oltre che quello dei servizi passeggeri e del pilotaggio), tuttavia, risulta significativo che la disciplina contenuta nella Legge n. 84/1994 non appaia discostarsi in modo sostanziale dalle disposizioni comunitarie (cfr. *infra* par. 4.4).

---

<sup>313</sup> M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 189.

<sup>314</sup> Regolamento (UE) n. 2017/352 del Parlamento Europeo e del Consiglio 15 febbraio 2017, «che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti».

<sup>315</sup> In particolare l'art. 4 precisa che «i requisiti minimi [...] possono riferirsi esclusivamente ai seguenti aspetti:

- a) le qualifiche professionali del prestatore di servizi portuali, del suo personale o delle persone fisiche che gestiscono di fatto e in via continuativa le attività del prestatore di servizi portuali;
- b) la capacità finanziaria del prestatore di servizi portuali;
- c) le attrezzature necessarie per garantire il pertinente servizio portuale in condizioni normali e di sicurezza e la capacità di mantenere tale attrezzatura nelle condizioni richieste;
- d) la disponibilità dei pertinenti servizi portuali per tutti gli utenti, a tutti i punti di attracco e senza interruzioni, giorno e notte, per tutto l'anno;
- e) conformità ai requisiti in materia di sicurezza marittima o di sicurezza del porto e dell'accesso allo stesso, dei suoi impianti, attrezzature, lavoratori e altre persone;
- f) conformità ai requisiti ambientali locali, nazionali, dell'Unione e internazionali;
- g) rispetto degli obblighi in materia di legislazione sociale e del lavoro che si applicano nello Stato membro di un dato porto, fra cui le clausole previste dai contratti collettivi applicabili, i requisiti relativi all'equipaggio e gli obblighi in materia di orario di lavoro e di riposo per i marittimi, e delle norme vigenti in materia di ispezioni del lavoro;
- h) la buona reputazione del prestatore di servizi portuali, determinata conformemente alla normativa nazionale applicabile in materia di onorabilità, tenuto conto di ogni valido motivo che faccia dubitare dell'affidabilità del prestatore di servizi portuali [...].»

<sup>316</sup> Ai sensi dell'art. 6 il numero di prestatori di servizi portuali può essere limitato per le seguenti ragioni:

- «a) la carenza o la destinazione ad altro scopo di aree o spazi portuali [...];
- b) l'assenza di tale limitazione ostacola l'esecuzione degli obblighi di servizio pubblico [...];
- c) l'assenza di detta limitazione collide con l'esigenza di garantire la sicurezza o la sostenibilità ambientale delle operazioni portuali;
- d) le caratteristiche dell'infrastruttura portuale o la natura del traffico portuale sono tali da non permettere che più prestatori di servizi portuali operino nel porto [...].»

## 4.2. I servizi portuali alle merci: le operazioni portuali.

Come anticipato *supra*, la disciplina dell'esercizio delle operazioni portuali è contenuta principalmente in tre articoli della Legge n. 84 del 1994: l'art. 16 sulle «operazioni portuali», l'art. 17 sulla «disciplina della fornitura di lavoro portuale temporaneo»<sup>(317)</sup> e l'art. 18 sulla «concessione di aree e banchine». Le suddette disposizioni normative non sono state interessate, se non in minima parte<sup>(318)</sup>, dalle modifiche apportate da ultimo dal Legislatore con il D. Lgs. 4 agosto 2016, n. 169 (che, invece, ha significativamente rivisitato gli artt. 1-15 della Legge n. 84/1994)<sup>(319)</sup>.

L'art. 16, comma 1 della Legge n. 84 del 1994 individua le operazioni portuali nelle attività di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolte nell'ambito portuale. La definizione di operazioni portuali accolta dal legislatore del 1994 riprende, in buona parte, la definizione già contenuta nell'abrogato art. 108 Cod. Nav. il quale qualificava come operazioni portuali «le operazioni di imbarco, sbarco, trasbordo e movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale in porto»<sup>(320)</sup>.

Nella categoria delle operazioni portuali rientrano, quindi, soprattutto attività materiali che involgono il trattamento e lo spostamento delle merci negli spazi portuali e che vengono svolte in apposite aree, sia all'aperto che al chiuso (quali, ad esempio, lo stivaggio delle merci nei *container*<sup>(321)</sup>, l'utilizzo di mezzi meccanici per il sollevamento e la traslazione delle merci, il

---

<sup>317</sup> La disciplina del lavoro portuale temporaneo non sarà oggetto della presente trattazione. In argomento si rinvia, *ex multis*, a M. CAMPAILLA, *Il lavoro portuale*, in A. ANTONINI (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, Vol. I, Milano, 2007, 265 ss.; E. ALES, P. PASSALACQUA, *La fornitura di lavoro portuale temporaneo*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., 295 ss.

<sup>318</sup> Tra le poche modifiche che interessano i servizi alle merci operate dal D. Lgs. n. 169/2016 v'è l'attribuzione al Presidente dell'Autorità di sistema portuale del potere di promuovere la stipulazione di protocolli d'intesa con le altre amministrazioni operanti nei porti per la velocizzazione delle operazioni portuali e la semplificazione delle procedure (cfr. art. 8, comma 3, lett. g), Legge n. 84/1994).

<sup>319</sup> Critica tale scelta M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle operazioni portuali e dei «servizi portuali specialistici» nella L. n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, 1, 5 e 22, secondo cui il Legislatore meglio avrebbe fatto a non limitare il proprio intervento di riforma al solo accorpamento dei porti in sistemi portuali ma provvedendo a rivedere anche la disciplina delle operazioni portuali in modo da risolvere gli attuali problemi di interpretazione.

<sup>320</sup> L'art. 16 della legge n. 84 del 1994 utilizza i termini «carico» e «scarico» al posto di «imbarco» e «sbarco». Come osservato da M. CAMPAILLA, *Le operazioni portuali*, Bologna, 2004, 32, non si tratta né di una differenza marginale né di una scelta casuale del legislatore. Infatti, nel linguaggio degli operatori del settore, i termini «imbarco» e «sbarco» si riferiscono alle attività di caricazione e scaricazione delle merci dalle navi.

Pertanto, qualora il legislatore avesse mantenuto la medesima terminologia utilizzata dal Codice della Navigazione, vi sarebbe stato il rischio, sulla base di un'interpretazione letterale di tali espressioni, di escludere dal *genus* delle operazioni portuali le attività di caricazione e scaricazione effettuate da mezzi di trasporto diversi dalle navi, in contrasto con la vocazione multimodale che caratterizza, invece, i moderni porti.

<sup>321</sup> In particolare, lo stivaggio consiste nel posizionare la merce all'interno del *container* secondo precise regole volte a prevenire danneggiamenti e pericoli, mentre con il termine *groupage* si indica l'attività consistente nel riunire e raggruppare piccole partite di merce, spesso di differente natura, provenienti da diversi mittenti e con differenti destinatari, all'interno di uno stesso *container*.

deposito di *container* pieni e vuoti, lo stoccaggio e deposito delle merci, la pesatura o la misurazione delle merci e dei colli, l'imballaggio ed il confezionamento delle merci, etc.)<sup>(322)</sup>.

Sebbene la formulazione del citato art. 16 della Legge n. 84 del 1994 appaia *prima facie* chiara nell'individuare quali attività possano considerarsi operazioni portuali, già nella vigenza dell'abrogato art. 108 Cod. Nav. si era ritenuto opportuno individuare dei criteri per circoscrivere le attività soggette al regime autorizzatorio dettato da tale norma e determinare se un'attività rientrasse o meno tra quelle allora riservate alle compagnie portuali.

A tal fine, giurisprudenza e dottrina avevano individuato due criteri, uno di natura spaziale, secondo il quale erano riservate alle compagnie portuali le operazioni svolte «nel porto», e l'altro di natura funzionale, secondo il quale rientravano nel *genus* delle operazioni portuali tutte le attività che, consentendo il passaggio della merce dalla nave ad un altro mezzo e viceversa, collegano il trasporto marittimo a quello terrestre<sup>(323)</sup>.

Si è osservato, peraltro, che anche dopo la riforma dell'ordinamento portuale ai suddetti criteri possa riconoscersi ancora una certa utilità per distinguere le operazioni portuali sottoposte al regime autorizzatorio ex art. 16 della Legge n. 84 del 1994 dai servizi c.d. «innominati» (tra i quali si reputa rientrare, ad esempio, il servizio di rifornimento di carburante, c.d.

---

<sup>322</sup> In genere, le operazioni di carico e scarico della nave, che costituiscono la principale (e per così dire «tipica») attività del porto, si svolgono nel modo seguente: la nave ormeggiata attende che la gru di banchina prelevi i *container* in entrata e scarichi, invece, quelli in uscita dal terminal; i *container* in entrata nel porto, dopo essere stati scaricati dalla nave, vengono posizionati su ralle e trasportati fino all'area di deposito del terminal, dove le gru di piazzale li impilano uno sull'altro in attesa del ritiro; i contenitori destinati ad essere imbarcati vengono poi trasportati su ralle e camion fino alla gru di banchina che li carica sulla nave.

<sup>323</sup> M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 190, che rileva come nel previgente regime normativo la nozione di operazioni portuali veniva interpretata restrittivamente al fine di limitare gli abusi di posizione dominante da parte delle ex compagnie portuali.

bunkeraggio) soggetti alla vigilanza del Comandante del porto ex art. 68 Cod. Nav.<sup>(324)</sup> ed, oggi, a quella delle Autorità di Sistema Portuale<sup>(325)</sup>.

La difficoltà nell'individuare i precisi confini della categoria delle operazioni portuali anche dopo la riforma del 1994 è peraltro testimoniata sia dalla prassi dei singoli porti, che dimostra come il medesimo servizio possa essere diversamente inquadrato a seconda del porto in cui lo stesso è effettuato<sup>(326)</sup>, sia dalle decisioni dei giudici amministrativi che hanno adottato soluzioni interpretative a volte divergenti. I dubbi interpretativi hanno riguardato, in particolare, l'inquadramento giuridico dei servizi di rizzaggio e derizzaggio<sup>(327)</sup>, dei servizi di imbarco e sbarco dei veicoli nonché dei servizi di deposito di merci.

In proposito, alcune non lontane pronunce i giudici amministrativi hanno ritenuto che rientrassero nel concetto di operazioni portuali le attività riguardanti «le gru di banchina, i rizzaggi, la movimentazione dei *container* e le loro spuntature, la pesatura e il controllo di sigilli, il bunkeraggio, gli approvvigionamenti per la nave, la raccolta dei rifiuti,

---

<sup>324</sup> In particolare, l'art. 68 Cod. Nav. dispone che «coloro che esercitano un'attività nell'interno dei porti [...] sono soggetti, nell'esplicazione di tale attività, alla vigilanza del comandante del porto» e possono essere obbligati ad iscriversi in appositi registri (anche a numero chiuso) nonché soggiacere ad «altre speciali limitazioni». A seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 84 del 1994 i suddetti compiti di vigilanza sono stati trasferiti alle Autorità Portuali (oggi Autorità di sistema portuale), rimanendo in capo all'Autorità Marittima solo nei porti in cui le prime non siano state istituite. L'art. 8, comma 3, lett. m) della Legge n. 84 del 1994, come modificato dal D. Lgs. n. 169/2016, attribuisce al Presidente dell'Autorità di sistema portuale i compiti di amministrare le aree e i beni del demanio marittimo, ricadenti nella circoscrizione territoriale di competenza, esercitando le attribuzioni stabilite negli artt. 36-55 e 68 Cod. Nav.

In proposito si veda M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2011, 154 secondo i quali potrebbero sorgere perplessità avuto riguardo al riparto di competenze tra l'Autorità Marittima e l'Autorità di sistema portuale «allorquando l'esercizio di tali servizi portuali innominati possa comportare la necessità di utilizzare navi o galleggianti, stante, in tal caso, la competenza dell'Autorità marittima prevista dall'art. 66 Cod. Nav. e dagli artt. 59 e seguenti del regolamento per la navigazione marittima dal momento che l'esercizio dei servizi portuali, che richiedono l'impiego di navi o di galleggianti, è soggetto a concessione assentita da tale Autorità».

<sup>325</sup> M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 191, alla quale si rinvia anche in merito al dibattito sorto in dottrina circa il significato da attribuire alla nozione di «ambito portuale» al quale fa riferimento l'art. 16, comma 1 della Legge n. 84 del 1994 al fine di dare contenuto al criterio spaziale. Secondo l'Autrice tale nozione, in assenza di una puntuale indicazione normativa, «sembra preferibilmente da intendersi quale porzione della circoscrizione amministrativa riservata, sulla base del piano regolatore portuale, allo svolgimento di questo tipo di attività».

<sup>326</sup> Si consideri, ad esempio, che nel porto di Trieste l'attività di rizzaggio e derizzaggio è considerata come operazione portuale (cfr. decreto 27 gennaio 2016, n. 1493 dell'Autorità Portuale di Trieste, in [www.porto.trieste.it/wp-content/uploads/2016/03/Decreto-n-1493-2016-con-regolamento.pdf](http://www.porto.trieste.it/wp-content/uploads/2016/03/Decreto-n-1493-2016-con-regolamento.pdf)).

Nel porto di Venezia, invece, la medesima attività viene qualificata come servizio portuale *stricti iuris* (cfr. ordinanza n. 386 dd. 31 dicembre 2013 del Presidente dell'Autorità Portuale, in: [www.port.venice.it/files/document/ordinanze/2013/131231ord0386autorizzazionefornituraserviziportuali.pdf](http://www.port.venice.it/files/document/ordinanze/2013/131231ord0386autorizzazionefornituraserviziportuali.pdf)

<sup>327</sup> Il rizzaggio indica quell'insieme di operazioni volte a legare solidamente, e in modo adeguato, con rizze (cavi in acciaio, cinghie in cordura, tacchi di legno, chiodi, ecc.), un oggetto in modo che resti fermo durante il trasporto via mare. Il rizzaggio è volto a garantire la sicurezza della navigazione ed è effettuato, in particolare, quando il carico ha ad oggetto beni (quali macchinari, pezzi industriali e veicoli) da trasportare che per dimensioni, peso o altre specifiche esigenze, non possono essere fissati all'interno dei *container*.

l'espletamento di adempimenti doganali»<sup>(328)</sup> laddove, invece, una decisione più risalente aveva escluso la riconducibilità dell'attività di rizzaggio sulle navi (in particolare di veicoli) sia alle operazioni portuali che ai servizi portuali *stricti iuris* di cui all'art. 16 della Legge n. 84 del 1994, ritenendo a tal fine che, a differenza delle operazioni portuali, il servizio di rizzaggio non perseguirebbe principalmente finalità di natura commerciale bensì di tutela della sicurezza della navigazione<sup>(329)</sup>.

Problemi interpretativi si sono registrati anche con riferimento all'inquadramento delle attività di imbarco e sbarco di autoveicoli. Sulla base di un'interpretazione letterale dell'art. 16, comma 1 della Legge n. 84/1994 (che menziona espressamente le sole «merci» senza richiamare le operazioni riguardanti i passeggeri e gli automezzi) la giurisprudenza ha talvolta considerato l'imbarco e lo sbarco di autoveicoli come servizi distinti dalle operazioni portuali<sup>(330)</sup> mentre in altri casi le medesime attività sono state ricondotte a tale ultima categoria<sup>(331)</sup>. Secondo una recente pronuncia del Consiglio di Stato, le operazioni di imbarco e

---

<sup>328</sup> T.A.R. Calabria – Reggio Calabria, 24 agosto 2015, n. 84, in *Foro Amm.*, 2015, 7-8, 2117; analogamente T.A.R. Toscana – Firenze, 11 ottobre 2012, n. 1591, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Toscana – Firenze, 7 agosto 2009, n. 1357, *ivi*.

<sup>329</sup> Cons. Stato, Sez. II, 3 luglio 1996, n. 1177, in *Dir. trasp.*, 1998, 537, secondo il quale il rizzaggio e il derizzaggio di merci, in quanto trattasi di attività poste in essere a bordo delle navi ferme in porto ed essendo venuto meno qualsiasi contatto con le banchine e le attrezzature portuali, dovrebbero essere inquadrate nel *tertium genus*, di creazione giurisprudenziale, delle c.d. «operazioni nautiche», nel quale rientrerebbero le attività portuali caratterizzate da una compresenza di interessi pubblici e commerciali tra loro strettamente interconnessi. La richiamata pronuncia ha escluso, in particolare, l'applicabilità della disciplina delle operazioni portuali, in caso di autoproduzione, «alle operazioni c.d. nautiche, quali quelle di rizzaggio, derizzaggio, taccaggio delle merci, delle auto e di ogni altro mezzo al seguito dei passeggeri». Nel medesimo senso, App. Genova, 5 aprile 1995, in *Foro it.*, 1997, I, 3276.

In argomento si veda F. CARDULLO, *Il rizzaggio inteso come "operazione nautica"*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 2010, 339, il quale ritiene che tale tipologia di operazioni presenti maggiori analogie con i servizi tecnico-nautici di cui all'art. 14, comma 1bis della Legge n. 84 del 1994. *Contra* M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, *cit.*, 192, secondo la quale la stretta funzionalità del rizzaggio e del derizzaggio al trasporto via mare giustificerebbe, piuttosto, il loro inserimento nel ciclo delle operazioni portuali ovvero a quello dei servizi portuali specialistici.

<sup>330</sup> Cons. giust. amm. Sicilia, 22 aprile 2008, n. 329, in *Foro it.*, 2010, III, 253, che, in riforma di T.A.R. Sicilia – Catania, 13 settembre 2005, n. 1346, ha ritenuto che le attività di imbarco e sbarco di passeggeri e degli autoveicoli al loro seguito, incluse le attività preliminari di incolonnamento delle auto, debbano considerarsi «libere» (non essendo ricomprese né nelle operazioni portuali, né nei servizi portuali *stricti iuris*, non avendo natura specialistica o accessoria, né nei servizi di interesse generale) e, quindi, non soggette ad autorizzazione da parte dell'Autorità Portuale; Cons. giust. amm. Sicilia, 11 aprile 2008, n. 328, in *Dir. trasp.*, 2009, 3, 815 con nota critica di C. INGRATOCCI, *Sulla natura delle operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri e dei loro automezzi nei servizi di traghettamento*.

<sup>331</sup> T.A.R. Calabria – Reggio Calabria, 24 agosto 2015, n. 844, in *Dir. mar.*, 2017, 1, con nota di A. MACCHI, A. BERGAMINO, *Brevi osservazioni sulla qualificazione giuridica delle attività di imbarco e sbarco di automezzi e di quelle ad esse connesse*; T.A.R. Calabria – Reggio Calabria, 19 giugno 2015, n. 620, *ivi*, con nota di M. GRIMALDI, *Sulla qualificazione giuridica delle attività portuali di imbarco e sbarco di autoveicoli al seguito di passeggeri e di quelle ad esse prodromiche*. In entrambe le pronunce, che hanno avuto il medesimo estensore, il giudice amministrativo calabrese, discostandosi da Cons. giust. amm. Sicilia, 22 aprile 2008, n. 329, *cit.*, ha attribuito rilievo al D. Lgs. 27 luglio 1999, n. 272, recante «Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485» e, in

sbarco dei veicoli sarebbero collocabili nell'ambito delle operazioni portuali attesa la necessità che i veicoli siano imbarcati secondo criteri di sicurezza, mentre l'incolonnamento dei veicoli, in quanto attività prodromica ed accessoria a quella di imbarco e sbarco, rientrerebbe nella nozione di servizi portuali c.d. *stricti iuris*<sup>(332)</sup>.

Si è ritenuto, invece, che non costituiscono operazioni portuali le attività di deposito c.d. minore, consistenti «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 magazzini»<sup>(333)</sup>.

Secondo una recente decisione devono considerarsi estranee al ciclo di trasporto della merce, e quindi escluse dall'ambito delle operazioni portuali, anche le attività di carico di provviste, vettovagliamento e di altro materiale destinato al consumo diretto a bordo delle navi da crociera<sup>(334)</sup>.

Tanto premesso, si deve ritenere che i suddetti dubbi interpretativi siano stati soltanto parzialmente superati alla luce della nozione di operazioni portuali accolta dal Legislatore comunitario nel citato Regolamento (UE) n. 2017/352 sull'accesso al mercato dei servizi portuali.

In questo senso, l'art. 2, punto 2 del Regolamento definisce il servizio di movimentazione delle merci in ambito portuale come «l'organizzazione e la movimentazione del carico tra la nave che effettua il trasporto e le aree portuali, in caso sia di importazione, sia di esportazione e transito delle merci, compresi il trattamento, il rizzaggio, il derizzaggio, lo stivaggio, il trasporto e il deposito temporaneo delle merci nel pertinente terminal portuale e operazioni direttamente correlate al trasporto delle merci, ma esclusi, salvo che non sia diversamente stabilito dallo Stato membro, il deposito, il disimballaggio, il reballaggio o qualsiasi altro servizio che conferisca valore aggiunto al carico».

La definizione di operazioni portuali accolta dal Legislatore comunitario risulta, quindi, maggiormente articolata e più ampia rispetto a quella adottata dall'art. 16 della Legge n. 84/1994 anche se, come è stato osservato, entrambe le definizioni «sembrano fondarsi sul

---

particolare, all'art. 35 il quale disciplina lo stivaggio di veicoli e la sistemazione a bordo di navi traghetto, prevedendo una serie complessa di attività anche prodromiche all'imbarco e sbarco dei veicoli, che il datore di lavoro deve porre in essere per eseguire tali operazioni in condizioni di sicurezza e con le particolari cautele indicate dal legislatore. L'esigenza di garantire la sicurezza di tali operazioni impone, quindi, che le stesse siano sottoposte ad autorizzazione amministrativa al fine di verificare che le imprese possiedano i requisiti richiesti dalla legge.

<sup>332</sup> Cons. Stato, 2 febbraio 2016, n. 387, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che ha confermato T.A.R. Lazio, 17 ottobre 2014, n. 10472, *ivi*.

<sup>333</sup> T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 27 luglio 2001, n. 409, in *Dir. mar.*, 2002, 1032 ss., con nota critica di M. BRIGNARDELLO, *Operazioni portuali e «deposito minore»*.

<sup>334</sup> Cons. Stato, 12 settembre 2014, n. 4667, in *Foro amm.*, 2014, 9, 2328.

medesimo presupposto di natura funzionale [...] secondo cui tali possono essere considerate le attività che, come precisato nel regolamento, sono operazioni direttamente correlate al trasporto delle merci»<sup>(335)</sup>.

Il Regolamento (UE) 2017/352 pare quindi aver fatto chiarezza almeno circa la natura dei servizi di rizzaggio, derizzaggio e stivaggio delle merci che devono oggi essere inquadrati come operazioni portuali, laddove invece, come si è detto, alcune pronunce dei giudici amministrativi ne avevano escluso la riconducibilità a tale categoria<sup>(336)</sup>. Anche in seguito all'adozione della citata regolamentazione europea sembrano invece persistere le altre incertezze interpretative di cui si è dato conto sopra.

#### **4.3. Le innovazioni introdotte dalla legge di riforma dell'ordinamento portuale del 1994.**

Come si è detto, la disciplina delle operazioni portuali, e in particolare il regime di accesso al mercato di tali servizi, è stata radicalmente riformata dal Legislatore con la Legge n. 84 del 1994. Si è avuto modo di anticipare, altresì, come il previgente assetto normativo subordinasse l'esercizio delle operazioni portuali al rilascio di una specifica concessione da parte della Pubblica Amministrazione (i.e. l'Autorità Marittima e, negli scali di maggiori dimensioni, gli Enti portuali). In proposito, si è osservato come la differenza tra i due provvedimenti, di concessione nel precedente quadro normativo e di autorizzazione in quello riformato, non sia meramente formale involgendo, al contrario, gli stessi obiettivi che il Legislatore ha inteso perseguire nell'uno e nell'altro quadro normativo<sup>(337)</sup>. Il titolo abilitativo al quale erano assoggettate le operazioni portuali prima del 1994 presupponeva, infatti, una valutazione discrezionale da parte dell'amministrazione competente in merito all'opportunità o meno di permettere l'accesso al mercato alle imprese richiedenti. Inoltre, le operazioni portuali erano materialmente svolte dai lavoratori riuniti nelle compagnie di lavoro portuali che operavano in regime di monopolio.

Tale assetto normativo, ed il modello economico ad esso collegato, risultavano, peraltro, del tutto anacronistici in quanto ancora legati ad un mondo ormai passato. Prima della Seconda Guerra Mondiale, infatti, il carico delle navi veniva movimentato, fuori e dentro la stiva delle

---

<sup>335</sup> M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle operazioni portuali e dei «servizi portuali specialistici» nella L.n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, cit., 18.

<sup>336</sup> Cons. Stato, Sez. II, 3 luglio 1996, n. 1177, cit., per quanto concerne il rizzaggio e il derizzaggio; Cons. giust. amm. Sicilia, 22 aprile 2008, n. 329, cit., e Cons. giust. amm. Sicilia, 11 aprile 2008, n. 328, cit., in relazione allo stivaggio.

<sup>337</sup> S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., 116.

navi, in sacchi o scatole grazie alla forza fisica dei lavoratori portuali. A quell'epoca, considerato il modesto livello di meccanizzazione del processo di carico e scarico delle merci, la movimentazione della merce in ambito portuale richiedeva una componente significativa di manodopera oltre a tempi lunghi, tanto che le navi potevano restare ormeggiate alle banchine anche per diversi giorni. Le compagnie portuali avevano, dunque, un peso significativo nelle dinamiche socio-economiche all'interno degli scali portuali.

In seguito alla progressiva introduzione del *container* nei traffici commerciali a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, il potere delle compagnie di lavoro portuale è stato fortemente ridimensionato. La diffusione dei *container* ha modificato, infatti, in modo radicale la gestione, la composizione e la dimensione del lavoro portuale. L'unitizzazione dei carichi non soltanto ha consentito di sviluppare nuove tecnologie ed attrezzature di movimentazione delle merci (come, ad esempio, le gru di banchina, i carrelli a forca e le stesse navi porta *container*) ma ha altresì determinato una significativa crescita della produttività del lavoro e del sistema portuale nel suo complesso. Contestualmente, la diffusione dei *container* ha determinato la riduzione dei tempi di sosta delle navi negli scali marittimi e la significativa, talvolta drastica, diminuzione della forza lavoro necessaria per svolgere l'attività di movimentazione delle merci<sup>(338)</sup>.

Tanto premesso, l'attuale disciplina normativa contenuta nella Legge n. 84/1994 sottopone l'esercizio delle operazioni portuali al previo rilascio di un'autorizzazione da parte dell'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) o, ove non istituita, da parte dell'Autorità Marittima.

Il regime autorizzatorio introdotto dal Legislatore nel 1994 nell'ottica di liberalizzare, seppure in modo controllato, tale settore attraverso la semplificazione delle modalità di accesso allo stesso, ha consentito l'ingresso nel mercato delle operazioni portuali ad una pluralità di imprese. Come sarà meglio illustrato *infra*, il nuovo regime ha attribuito all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) il potere/dovere di consentire l'accesso a tale segmento di mercato a tutti gli operatori che dimostrino di possedere i requisiti previsti *ex lege* (fatto salvo, in ogni caso, l'ampio potere di controllo attribuito all'amministrazione dalla normativa in esame che le consente, ad esempio, di limitare il numero massimo di autorizzazioni in relazione alle esigenze di funzionalità del porto, così come previsto dall'art. 16, comma 7 della Legge n. 84 del 1994)<sup>(339)</sup>. La riforma del 1994 ha dunque realizzato una profonda

---

<sup>338</sup> A Genova i lavoratori portuali (i c.d. *camalli*) nel 1970 erano circa 8.000. Nell'arco di soli venti anni, nei primi Anni Novanta, il loro numero era di poco superiore alle 500 unità.

<sup>339</sup> S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2013, 283.

trasformazione del mercato delle operazioni portuali attraverso l'introduzione di elementi di pluralismo e concorrenza<sup>(340)</sup>.

Alla luce della vigente disciplina portuale, le imprese che operano nel porto possono essere distinte in:

- 1) imprese portuali concessionarie di aree e banchine marittime (comunemente note come «imprese terminaliste»), ossia le imprese che, ai sensi dell'art. 18 della Legge n. 84/1994, effettuano, organizzano e gestiscono direttamente, in forza di una concessione demaniale marittima, l'insieme delle operazioni e dei servizi portuali relativi al ciclo delle operazioni portuali;
- 2) imprese portuali che, ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 84/1994, svolgono negli scali marittimi, per conto proprio o di terzi, operazioni quali carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento in genere di merci e di ogni altro materiale in forza di una specifica autorizzazione;
- 3) imprese di servizi portuali, ossia le imprese che, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto concessorio, sono autorizzate allo svolgimento in ambito portuale di uno o più servizi specialistici portuali, complementari e accessori al ciclo delle operazioni portuali, da rendersi su richiesta delle imprese portuali (c.d. servizi portuali *stricti iuris*).

---

In dottrina non è mancato chi ha ritenuto che attraverso la sottoposizione dell'esercizio delle operazioni portuali al regime dell'autorizzazione il Legislatore avrebbe riconosciuto «un diritto soggettivo perfetto allo svolgimento delle stesse, riconducibile alla libertà di iniziativa economica privata garantita dall'art. 41 Cost.», così F. APRILE, *Il governo dei porti italiani*, Roma, 1997, 23. In senso analogo, G. CAMARDA in E. FANARA (a cura di), *Autorità Antitrust e Commissione U.E. versus società italiane di gestione dei servizi portuali ed aeroportuali (La liberalizzazione dei servizi)*, Messina, 1995, 56 secondo il quale «l'autorizzazione presuppone la rimozione di un ostacolo per l'esercizio di un diritto, e quindi siamo in materia di diritti soggettivi e non di interessi, cui in genere si fa riferimento per le concessioni».

Non condividono tale tesi M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 87 secondo il quale «non pare [...] che la liberalizzazione introdotta dalla legge di riforma, pur molto ampia, abbia una portata tale da permettere di configurare, in capo agli operatori portuali, un diritto soggettivo pieno e perfetto allo svolgimento delle operazioni portuali. L'attuale assetto normativo ha chiaramente mantenuto, in capo all'Autorità Portuale, il potere di vigilare e regolamentare le modalità di accesso delle nuove imprese al mercato delle operazioni portuali. [...] la legge n. 84 del 1994 ha, infatti, attribuito alle Autorità Portuali un ampio potere discrezionale che attribuisce alle stesse la facoltà di limitare fortemente l'accesso al mercato»; M. CASANOVA, *Inquadramento del tema: la normativa italiana fino agli anni 80 e le procedure amministrative tradizionali per i servizi portuali*, in E. FANARA (a cura di), *Autorità Antitrust e Commissione U.E. versus società italiane di gestione dei servizi portuali ed aeroportuali (la liberalizzazione dei servizi)*, *cit.*, 59, secondo cui sarebbe preferibile ricondurre la situazione giuridica degli operatori portuali nella categoria - conosciuta dalla nostra dottrina giuridica - dei c.d. «diritti sottoposti o sottoponibili ad affievolimento»; G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, 559, che configura in capo alle imprese interessate ad accedere al mercato delle operazioni portuali una situazione di «interesse legittimo a fronte del potere di autorizzazione il quale tra l'altro non è neppure necessariamente un potere vincolato».

<sup>340</sup> P. PORTACCI, *op. cit.*, 33.

#### **4.4. Il regime autorizzatorio per lo svolgimento delle operazioni portuali: i requisiti soggettivi ed oggettivi delle imprese richiedenti.**

Come si evince dal contenuto dell'art. 16, comma 3, Legge n. 84/1994, i soggetti che devono ottenere l'autorizzazione da parte dell'Autorità Portuale, oggi Autorità di Sistema Portuale (o, ove non istituita, dell'Autorità Marittima), per esercitare le operazioni portuali sono coloro che svolgono l'intero ciclo delle operazioni portuali, ovvero le imprese che effettuano singoli segmenti delle stesse o, ancora, quanti intendono ottenere la concessione di aree e banchine ai sensi del successivo art. 18<sup>(341)</sup>.

In dettaglio, l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali è rilasciata dall'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) che, sentita la Commissione Consultiva Locale ai sensi dell'art. 16, comma 7 della Legge n. 84/1994, determina il numero massimo di autorizzazioni «in relazione alle esigenze di funzionamento del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza del settore». Giusta il disposto di cui al comma 7ter, l'istruttoria per il rilascio dell'autorizzazione deve concludersi entro novanta giorni dalla presentazione della domanda da parte dell'impresa richiedente. In mancanza di un espresso e motivato provvedimento di diniego entro tale termine, si presume il silenzio assenso da parte dell'amministrazione competente<sup>(342)</sup>.

L'art. 16, comma 4, lett. a) della Legge n. 84 del 1994 individua soltanto in termini generali i requisiti necessari ai fini del rilascio dell'autorizzazione da parte dell'amministrazione. Si tratta, in particolare, di requisiti riguardanti l'idoneità professionale, la capacità tecnico-operativa e la capacità finanziaria. L'autorizzazione è subordinata, inoltre, alla presentazione di un programma operativo da parte del soggetto richiedente.

I requisiti per il rilascio delle autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali sono stati successivamente specificati in dettaglio dal Legislatore con il D.M. 31 marzo 1995, n. 585. In particolare, l'art. 3 del predetto decreto attuativo individua:

- a) l'idoneità personale e professionale all'esercizio delle operazioni portuali nell'aver «assolto l'obbligo scolastico», idoneità che deve essere «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

---

<sup>341</sup> Il comma 7bis dell'art. 16 della Legge n. 84 del 1994 esclude espressamente che l'autorizzazione debba essere richiesta da coloro che svolgono in ambito portuale attività di «deposit[o] e stabiliment[o] di prodotti petroliferi e chimici allo stato liquido, nonché di altri prodotti affini».

<sup>342</sup> Al riguardo si precisa che il D.M. n. 585/1995, all'art. 4, prevede che l'autorizzazione debba essere rilasciata dall'amministrazione entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta da parte dell'impresa portuale. Tale disposizione deve considerarsi implicitamente abrogata dall'art. 2, comma 1, lett. f), Legge 30 giugno 2000, n. 186 che all'art. 16 della Legge n. 84/1994 ha inserito il predetto comma 7ter.

titolare dell'impresa, per il procuratore e, in caso di società, per l'amministratore e per i membri del collegio sindacale»;

- b) 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»;
- c) la capacità organizzativa nell'idoneità dell'impresa richiedente ad «acquisire innovazioni tecnologiche e metodologiche operative nuove per una migliore efficienza e qualità dei servizi»;
- d) la capacità finanziaria nella «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».

L'art. 3, lett. f) del D.M. 31 marzo 1995, n. 585 specifica, inoltre, le caratteristiche del «programma operativo» che l'operatore richiedente deve presentare, precisando, in particolare, che detto programma non deve essere inferiore ad un anno e deve prevedere un piano di investimenti, eventualmente suddiviso per settori, di costi presumibili e di prospettive di traffici. La successiva lett. g) della medesima disposizione attuativa prevede, inoltre, che l'impresa richiedente debba presentare anche un «organigramma dei dipendenti» 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 di dipendenti da inserire nella produzione attraverso l'istituto del distacco nonché attraverso la mobilità.

Infine, l'impresa richiedente l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali deve presentare un contratto assicurativo che garantisca persone e cose da eventuali danni derivanti dallo svolgimento delle operazioni in esame.

I requisiti di carattere personale, tecnico-organizzativo, di capacità finanziaria, di professionalità, etc. stabiliti dalle citate disposizioni normative ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali appaiono, peraltro, conformi ai «requisiti minimi» del Regolamento (UE) n. 2017/352 al cui possesso gli Stati membri possono subordinare l'accesso al mercato dei servizi in esame<sup>(343)</sup>.

---

<sup>343</sup> M. BRIGNARDELLO, *La disciplina delle operazioni portuali e dei «servizi portuali specialistici» nella L.n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, cit., 20.

In merito a quanto precede si evidenzia, altresì, che né l'art. 16 della Legge n. 84 del 1994 né il decreto ministeriale di attuazione precisano se tutti i requisiti sopra elencati debbano essere effettivamente posseduti dall'istante al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione oppure successivamente, nel momento in cui l'impresa inizia ad effettuare in concreto l'attività autorizzata. Anche rispetto a tale questione la giurisprudenza è giunta a divergenti soluzioni<sup>(344)</sup>.

Ai sensi dell'art. 7 del D.M. n. 585/1995 l'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) può sospendere o revocare l'autorizzazione rilasciata all'impresa qualora sia accertata la carenza, originaria o sopravvenuta, sia dei requisiti di natura tecnico-professionale che della capacità di attuare effettivamente il piano operativo presentato al momento della domanda (v. *infra* il paragrafo successivo).

Come anticipato *supra*, le disposizioni dettate dalla Legge n. 84/1994 in materia di requisiti per l'accesso al mercato delle operazioni portuali appaiono conformi ai «requisiti minimi» - relativi alle qualifiche professionali del prestatore di servizi, alla sua capacità finanziaria, al possesso di adeguate attrezzature, al rispetto di requisiti in materia di sicurezza, alla conformità ai requisiti ambientali – stabiliti dall'art. 4, par. 2 del Regolamento (UE) n. 2017/352 ed al cui possesso gli enti di gestione dei porti (o le autorità competenti) degli Stati membri possono subordinare l'esercizio dei servizi portuali<sup>(345)</sup>.

Le condizioni poste dalla disciplina italiana per l'accesso al mercato delle operazioni portuali appare conforme alle regole comunitarie anche per quanto concerne la natura trasparente,

---

<sup>344</sup> Cons. Stato, SEZ. IV, 20 dicembre 2013, n. 6171, in *Foro amm.*, 2013, 12, 3429, secondo cui l'impresa richiedente deve possedere i requisiti previsti dall'art. 16, comma 4 della Legge n. 84 del 1994, come individuati dall'art. 3 del D.M. n. 585/1995, al momento della presentazione della domanda non essendo sufficiente «l'impegno alla loro integrazione a partire dal momento del rilascio dell'autorizzazione», come era stato invece prospettato da un'impresa alla quale era stata negata l'autorizzazione all'esercizio di attività portuale nel porto di Molfetta per mancanza dei requisiti previsti *ex lege*.

Di segno opposto T.A.R. Sicilia-Palermo, Sez. I, 6 maggio 2011, n. 867, in *www.giustizia-amministrativa.it*, secondo cui «le locuzioni utilizzate dal legislatore sembrano deporre per una valutazione della serietà dei requisiti con riferimento ad un complesso di beni e persone analiticamente programmato dalle imprese richiedenti ed ovviamente posseduto al momento dell'inizio delle operazioni, non già sin dal momento di presentazione dell'istanza».

<sup>345</sup> Come si è detto, l'art. 10 del Regolamento (UE) n. 2017/352 esclude dall'applicazione delle disposizioni contenute nel Capo II (i.e. artt. 3-9) le operazioni portuali. Tuttavia, nulla impedisce che gli Stati membri recepiscano nel proprio ordinamento giuridico interno il contenuto delle predette norme comunitarie. In questo senso, il Considerando (38) del Regolamento (UE) n. 2017/352 afferma che «gli Stati membri dovrebbero poter decidere liberamente se applicare le disposizioni del capo II [ai servizi di movimentazione merci e servizi passeggeri], o mantenere la normativa nazionale in vigore in materia di accesso al mercato per quanto riguarda i servizi di movimentazione merci e i servizi passeggeri, nel rispetto dei principi fondamentali di cui alla giurisprudenza della Corte di giustizia».

obiettiva, non discriminatoria e proporzionata che, ai sensi dell'art. 4, par. 4 del Regolamento (UE) n. 2017/352, deve connotare i requisiti minimi previsti dagli Stati membri<sup>(346)</sup>.

#### **4.5. Il programma operativo.**

L'art. 16, comma 4, lett. a) della Legge n. 84 del 1994 subordina il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'amministrazione, tra l'altro, alla presentazione di un programma operativo da parte del soggetto richiedente. In proposito è stato osservato che il programma operativo costituisce uno dei principali elementi sulla base dei quali l'amministrazione «ricava l'opportunità di valutare le effettive possibilità che l'operatore istante ha di porsi sul mercato delle operazioni portuali agendo come un soggetto che possa coadiuvare l'Autorità medesima nel perseguimento dei propri fini istituzionali, fra i quali rientra il compito di individuare ed attuare le strategie di promozione e sviluppo del porto più adatte all'ottenimento della costante crescita dei traffici nonché dell'incremento della competitività del sistema portuale»<sup>(347)</sup>. Dall'esame delle disposizioni della Legge n. 84 del 1994 e di quelle contenute nel D.M. 31 marzo 1995 n. 585 si evince, infatti, come il suddetto documento risulti di centrale rilevanza nel regime giuridico delle operazioni portuali. In primo luogo, l'art. 16, comma 6 della Legge n. 84 del 1994 prevede che la durata dell'autorizzazione allo svolgimento di tali attività (normalmente pari ad un anno ai sensi dell'art. 4 del D.M. 31 marzo 1995 n. 585) è rapportata al programma operativo proposto dall'impresa istante (ovvero, qualora l'impresa istante sia anche titolare di concessione ai sensi dell'art. 18, durata pari alla concessione medesima) e che possa essere rinnovata in relazione a nuovi programmi operativi (ovvero a seguito del rinnovo della concessione), attribuendo, inoltre, all'amministrazione il compito di verificare, con cadenza almeno annuale, l'effettivo rispetto delle condizioni previste nel programma operativo.

L'importanza del programma operativo emerge, inoltre, dal contenuto dell'art. 6, comma 1 del citato decreto ministeriale dal quale si ricava che il programma, assieme alle tariffe che saranno adottate dall'impresa istante, è oggetto di valutazione da parte dell'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) ai fini della determinazione del canone annuo dovuto dall'operatore per l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali, il cui

---

<sup>346</sup> Peraltro la giurisprudenza amministrativa ha già ritenuto che il regime autorizzatorio previsto dall'art. 16 della Legge n. 84/1994 sia pienamente corrispondente ai principi comunitari e, in particolare, al principio di libera prestazione dei servizi (Cons. Stato, 20 dicembre 2013, n. 6171, in *Dir. mar.*, 2014, 614 ss.).

<sup>347</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 99.

ammontare sarà infatti inversamente proporzionale al livello di investimento e di incremento di traffici prospettati dall'operatore istante nel programma operativo.

L'art. 5, comma 3 del D.M. 31 marzo 1995, n. 585 attribuisce, inoltre, all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) il compito di vigilare affinché le imprese autorizzate operino in modo da garantire l'effettivo conseguimento degli obiettivi previamente indicati nel programma operativo. In tal senso la citata disposizione prevede che ogni anno l'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) debba effettuare «una ricognizione in ordine alla realizzazione del programma operativo da parte delle imprese autorizzate per un periodo superiore ad un anno», sancendo altresì che l'amministrazione revochi le autorizzazioni pluriannuali in caso di mancata realizzazione del programma operativo.

L'art. 7 del decreto consente all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) di sospendere o revocare «in ogni tempo e senza diritto ad alcun indennizzo» l'autorizzazione, tra l'altro, quando il programma operativo non possa più essere realizzato per carenze organizzative ed inefficienza dei servizi prestati dall'operatore. La norma richiamata subordina, quindi, il provvedimento di revoca dell'autorizzazione (pluriennale) al ricorrere di due presupposti, uno di natura oggettiva, consistente nella sopravvenuta impossibilità per l'operatore autorizzato di realizzare il programma operativo, ed uno di natura soggettiva, consistente invece nella diretta imputabilità del mancato raggiungimento degli obiettivi ivi proposti alle carenze organizzative e all'inefficienza dei servizi erogati dall'operatore autorizzato.

Come è stato osservato, la sospensione o revoca dell'autorizzazione, rappresentando un provvedimento di particolare gravità, dovrebbe poter essere legittimamente disposta soltanto qualora i risultati raggiunti dall'operatore siano tali da far ritenere che lo stesso non sia in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati neppure negli anni successivi che rimangono prima della scadenza dell'autorizzazione pluriennale<sup>(348)</sup>. Inoltre, al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione, l'impresa portuale non si obbligherebbe tanto a conseguire determinati volumi di traffico quanto, invece, a perseguire in concreto l'obiettivo dell'aumento dei traffici prospettato nella suddetta richiesta. Le previsioni di traffico indicate dall'operatore rappresenterebbero, dunque, «il parametro alla stregua del quale valutare se le misure organizzative e le attività poste in essere siano state o meno idonee (...) a perseguire il

---

<sup>348</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 103.

raggiungimento dei predetti obiettivi di traffico» e sulla base del quale l'amministrazione deve decidere l'esclusione o meno di un'impresa dallo svolgimento delle operazioni portuali<sup>(349)</sup>.

#### **4.6. Il contingentamento delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali.**

Con la Legge n. 84 del 1994 il Legislatore ha inteso introdurre nei porti un regime di libera concorrenza tra le imprese autorizzate ad effettuare servizi a favore delle merci. Tuttavia, poiché tale obiettivo può porsi in conflitto con la limitatezza degli spazi portuali e con le esigenze di sicurezza delle attività marittime, anche al fine di evitare che una concorrenza esasperata potesse pregiudicare la funzionalità del porto e la sopravvivenza di imprese valide a livello organizzativo ed operativo<sup>(350)</sup>, l'art. 16, comma 7 della legge di riforma ha attribuito alle Autorità Portuali, oggi Autorità di Sistema Portuale (o laddove non istituite alle Autorità Marittime), sentita la Commissione Consultiva Locale ex art. 15 della Legge n. 84/1994, il compito di determinare il numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate per lo svolgimento delle operazioni portuali.

Nell'assumere tale decisione l'amministrazione deve tenere conto, come espressamente previsto dalla citata disposizione, delle esigenze relative alla funzionalità del porto e del traffico, al contempo assicurando il massimo della concorrenza nel settore. Pertanto, il provvedimento con cui viene fissato il numero massimo di titoli rilasciabili alle imprese private deve essere sorretto da un'adeguata motivazione, volta a dimostrare che un numero superiore di imprese rispetto a quello previsto è tale da pregiudicare l'organizzazione e/o l'ordinato svolgimento delle operazioni portuali con ripercussioni negative sulla competitività dello scalo<sup>(351)(352)</sup>.

---

<sup>349</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 105.

<sup>350</sup> S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti, cit.*, 116.

<sup>351</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive, cit.*, 29; G. TACCOGNA, *op. cit.*, 726, secondo cui «la funzionalità [cui fa riferimento l'art. 16, comma 7, Legge n. 84/1994] sembra in questo caso da intendersi [...] soltanto nel senso di un'idoneità al buon funzionamento sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza delle operazioni portuali».

Con la formulazione del citato art. 16, comma 7 e l'attribuzione alle Autorità Portuali del potere di determinare il numero massimo di autorizzazioni per svolgere le operazioni portuali, il Legislatore del 1994 si è discostato dalle indicazioni formulate dall'AGCM con il parere del 16 settembre 1993 nel quale l'Authority aveva segnalato «i possibili effetti distorsivi del corretto funzionamento del mercato» derivanti dalla limitazione alla libertà di iniziativa economica privata posta dalla predetta disposizione. Tale scelta è stata criticata anche da una parte della dottrina, cfr. F. BERLINGIERI, *Nota sulla legge 28 gennaio 1994*, n. 84, in *Dir. mar.*, 1994, 246.

<sup>352</sup> In proposito è interessante notare che il «Regolamento per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali nel porto di Trieste» (Decreto n. 1493 del 27 gennaio 2016), per l'anno 2016, ha stabilito che il numero massimo di autorizzazioni da rilasciare ad imprese non terminaliste fosse pari al 60% del numero di imprese titolari di concessione demaniale (cfr. [www.porto.trieste.it/wp-content/uploads/2016/01/Decreto-n-1493-2016-con-regolamento.pdf](http://www.porto.trieste.it/wp-content/uploads/2016/01/Decreto-n-1493-2016-con-regolamento.pdf)).

Al riguardo, recependo le indicazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza del Mercato<sup>(353)</sup>, il Legislatore ha espressamente escluso, all'art. 5, comma 1 del D.M. 31 marzo 1995 n. 585, che l'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) possa rilasciare l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali ad una sola impresa, fatta eccezione per il caso in cui sia stata presentata una sola domanda<sup>(354)</sup>. Attraverso tale precisazione si è voluto evitare che all'interno dei porti si riproponessero quelle situazioni di monopolio che in passato avevano portato ad abusi di posizione dominante da parte delle compagnie di lavoro portuale e che erano già state oggetto di censura da parte della giurisprudenza comunitaria, a partire dalla nota sentenza della Corte di Giustizia, 10 dicembre 1991, C-170/90, *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali Porto di Genova*.

Il D.M. n. 585/1995 individua i criteri che devono essere seguiti dall'amministrazione ai fini della determinazione del numero massimo di autorizzazioni che possono essere rilasciate in ciascun porto agli operatori che intendano svolgere le operazioni portuali. Il suddetto decreto attuativo detta, inoltre, i criteri necessari per procedere alla selezione dei soggetti da autorizzare nel caso in cui le domande presentate siano superiori al numero massimo di autorizzazioni previamente fissate dall'amministrazione.

Per quanto concerne l'individuazione del numero massimo di autorizzazioni, l'art. 5, comma 1 del D.M. n. 585/1995, al fine di limitare il più possibile la discrezionalità dell'amministrazione, dispone che quest'ultima (i.e. l'Autorità Portuale, oggi Autorità di Sistema Portuale, o, laddove non istituita, l'Autorità Marittima), ogni anno individui, sentita la Commissione Consultiva Locale, il numero massimo di autorizzazioni sulla base delle caratteristiche del porto e tenendo conto, in particolare, «della capacità operativa e delle funzioni dello scalo medesimo, nonché dell'organizzazione e dell'efficienza dei servizi e delle infrastrutture stradali e ferroviarie di collegamento con l'entroterra».

---

<sup>353</sup> AGCM 12 agosto 1994, *Parere*, in *Boll.* 1994, n. 32-33, in cui l'autorità Antitrust segnalava che «In riferimento al numero delle autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali, la legge n. 84/1994, pur contemplando la possibilità che tale numero sia limitato in base alla capacità operativa ed alle funzioni dello scalo, nonché all'organizzazione ed all'efficienza dei servizi, sottolinea l'esigenza di assicurare, in ogni caso, il "massimo della concorrenza" (art. 16, comma 7). L'Autorità ritiene che il decreto, per attuare concretamente il principio stabilito dalla legge, debba imporre il rilascio di un numero di autorizzazioni pari al massimo consentito dalle caratteristiche dello scalo e, comunque, escludere esplicitamente la possibilità che l'autorizzazione possa essere riservata in ciascuno scalo ad un'unica impresa; possibilità, quest'ultima, che sarebbe in palese contrasto con lo spirito riformatore della norma».

<sup>354</sup> Cons. Stato, Ad. Gen., 23 febbraio 1995, n. 21, in *Cons. Stato*, I, 1995, 1463.

Si ritiene, peraltro, che nel numero massimo di autorizzazioni indicate dall'amministrazione non siano calcolate anche le autorizzazioni rilasciate ai terminalisti, poiché quest'ultime sono oggetto di separata pianificazione nell'ambito del Piano Regolatore Portuale<sup>(355)</sup>.

Quanto ai criteri per selezionare le imprese da autorizzare ad espletare le operazioni portuali nel caso in cui il numero di richieste superi il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili prefissato dall'amministrazione, il successivo comma 2 dell'art. 5 del D.M. n. 585/1995 stabilisce che l'autorità competente debba preferire le imprese che possano assicurare «un incremento ed una qualificazione dei traffici, nonché, a parità di servizi offerti, condizioni di prezzo più convenienti per gli utenti dei servizi stessi. A parità di condizioni è data priorità alle richieste di rinnovo»<sup>(356)</sup>.

#### **4.7. Il regime tariffario delle operazioni portuali.**

Le modifiche intervenute a seguito della riforma portuale sul regime dell'accesso al mercato delle operazioni portuali (in particolare, l'eliminazione della riserva di lavoro portuale) hanno comportato il superamento del regime di tariffazione amministrato autoritativamente, che trovava giustificazione nell'esigenza di evitare abusi di posizione dominante da parte delle compagnie e delle imprese portuali allora operanti in regime di monopolio<sup>(357)</sup>.

La Legge n. 84/1994 ha attuato, quindi, la liberalizzazione delle tariffe delle operazioni portuali che sono oggi stabilite in autonomia dalle imprese. Ai sensi dell'art. 16, comma 5 della Legge n. 84/1994 le imprese portuali sono, infatti, tenute soltanto a rendere pubbliche e a dare preventiva comunicazione all'autorità di controllo delle tariffe (e di ogni loro successiva variazione) che intendono praticare all'utenza portuale, assicurandone la più ampia trasparenza e garantendo la parità di trattamento a parità di condizioni giusta il disposto di cui all'art. 6, comma 6 D.M. n. 585/1995.

---

<sup>355</sup> M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 197; G. TACCOGNA, *op. cit.*, 728.

<sup>356</sup> Tali criteri sono stati giudicati oggettivi e trasparenti da AGCM 16 ottobre 1996, *Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali*, in *Boll.* 1997, n. 43, 73, punto 186.

<sup>357</sup> Il previgente sistema tariffario delle operazioni portuali era disciplinato dall'art. 202 Reg. Cod. Nav. che prevedeva che le tariffe fossero formate dall'Autorità Marittima (a seconda dei porti il soggetto preposto alla disciplina del lavoro portuale poteva essere il direttore dell'ufficio del lavoro, il comandante del porto o, ancora, l'ufficiale capo del circondario), sentita la commissione del lavoro portuale, ed infine approvate con decreto dal direttore marittimo, previa autorizzazione dell'allora Ministro dei trasporti e della Navigazione. Come è stato osservato, sebbene l'intento perseguito dal legislatore fosse condivisibile, il sistema previsto dall'art. 202 Reg. Cod. Nav. non «riuscì a garantire l'instaurarsi di una corretta prassi nella determinazione delle tariffe» e ad evitare gli abusi da parte delle compagnie di lavoro portuali (al riguardo si veda M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 140 ss.).

Pertanto, coerentemente con i principi espressi in ambito comunitario, né la Legge n. 84/1994, né il D.M. n. 585/95 contengono alcuna prescrizione in materia di meccanismi di formazione delle tariffe delle operazioni portuali, limitandosi a richiamare la necessità di adottare tariffe trasparenti, nel senso che siano strutturate in modo da consentire all'utenza di verificare «l'incidenza delle singole voci del costo sul prezzo complessivo della prestazione»<sup>(358)</sup>, e non discriminatorie nei confronti degli utenti portuali<sup>(359)</sup>.

L'onere per le imprese di comunicare preventivamente, ai sensi dell'art. 16, comma 5 della Legge n. 84/1994 e dell'art. 6, comma 1 del D.M. n. 585/1995, all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) o, laddove non istituita, all'Autorità Marittima, le tariffe che intendono praticare all'utenza, indicate per filoni merceologici o per singoli servizi, è funzionale a consentire all'autorità di controllo, da un lato, di condurre un'adeguata istruttoria ai fini del rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali e, dall'altro lato, a svolgere i compiti di vigilanza alla stessa attribuiti dalla normativa in esame.

Sotto il primo profilo la preventiva conoscibilità delle tariffe risulta essenziale nella misura in cui, qualora l'autorità di controllo abbia previsto un numero massimo di autorizzazioni rilasciabili alle imprese per lo svolgimento delle operazioni portuali ex art. 16, comma 3 (per esigenze di tutela ambientale o del territorio ovvero qualora lo scalo presenti limiti di spazio) e il numero di richieste sia superiore a detto limite, ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.M. n. 585/1995 dovranno essere preferite le imprese che assicurino condizioni di prezzo più convenienti per gli utenti<sup>(360)</sup>.

Per quanto concerne il secondo profilo, considerato il potere attribuito dall'art. 7, lett. f) del D.M. n. 585/1995 all'autorità di controllo di sospendere o revocare l'autorizzazione nell'ipotesi in cui l'impresa applichi tariffe superiori a quelle comunicate, la conoscibilità delle tariffe praticate dalle imprese autorizzate a svolgere operazioni portuali rappresenta il presupposto per consentire il corretto svolgimento dei compiti istituzionali previsti dalla Legge n. 84/1994<sup>(361)</sup>. In proposito, l'art. 16, comma 2 della Legge n. 84/1994 attribuisce, infatti, all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale), o laddove non istituita all'Autorità Marittima, il compito di vigilare sull'applicazione delle tariffe indicate da ciascuna impresa portuale. Al riguardo, in dottrina si è osservato che il regime tariffario previsto dalla Legge n.

---

<sup>358</sup> S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., 148.

<sup>359</sup> In proposito si richiama quanto espresso al Considerando n. 12 del Regolamento (UE) n. 2017/352, ove il legislatore europeo nel riconoscere agli enti di gestione del porto il potere di sviluppare una propria politica tariffaria in materia di servizi portuali ha sottolineato la necessità che le tariffe dovute dagli utenti portuali siano trasparenti (e, in particolare, chiaramente identificabili) e non discriminatorie.

<sup>360</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 143.

<sup>361</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 144.

84/1994 non sarebbe coerente con la logica perseguita dal legislatore di attuare una «liberalizzazione controllata» delle operazioni portuali<sup>(362)</sup>. In questo senso, attesa la difficoltà che nei porti si possa creare un mercato effettivamente concorrenziale (se non altro a causa della limitatezza spaziale degli scali), sarebbe stato preferibile attribuire all'amministrazione poteri di intervento anche nell'ipotesi di tariffe eccessivamente alte rispetto ai costi di produzione dei servizi determinate sulla base di intese anticoncorrenziali o conseguenti ad abusi da parte di imprese portuali di fatto operanti in posizione dominante. Allo stesso modo si è inoltre rilevato che il Legislatore della riforma del 1994, così come ha attribuito all'amministrazione il potere di sospendere o revocare l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali nel caso in cui siano applicate tariffe superiori a quelle comunicate (vedi *infra* par. 4.10), avrebbe dovuto prevedere un analogo potere di intervento anche nelle ipotesi in cui le imprese portuali comunicano tariffe (o variazioni di tariffe) di ammontare eccessivamente elevato<sup>(363)</sup>.

Si precisa, infine, che il rilascio dell'autorizzazione all'espletamento delle operazioni portuali è subordinato al pagamento da parte dell'operatore di un canone annuo e di una cauzione. Ai sensi dell'art. 9, comma 5, lett. g) della Legge n. 84/1994 la determinazione del canone annuo rientra tra le competenze attribuite al Comitato di Gestione che vi provvede secondo i parametri contenuti nel D.M. n. 585/1995. In proposito, l'art. 6, comma 1 del predetto decreto ministeriale stabilisce che canone annuo e cauzione siano «collegati al fatturato dell'impresa richiedente, ai programmi operativi presentati, nonché all'eventuale spazio in uso per l'espletamento delle operazioni ed al grado di pericolosità delle merci trattate». Per quanto concerne il canone annuo il secondo comma dell'art. 6 del D.M. n. 585/1995 si limita a precisare che non possa essere inferiore a Lire 5.000.000 (ossia Euro 2.582,28) senza tuttavia

---

<sup>362</sup> M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 205.

<sup>363</sup> M. BRIGNARDELLO, *ult. op. cit.*, 206, la quale rileva, altresì, che il potere di vigilanza attribuito all'Autorità Portuale (oggi Autorità di sistema portuale) o all'Autorità Marittima, dall'art. 16, comma 2 della Legge n. 84/1994, sia vago. Analoghe considerazioni anche in M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 146-147. *Contra* M. MARESCA, *Le regolazioni dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, 101-102, secondo cui, considerate le funzioni di regolazione e di promozione dei porti attribuite alle Autorità Portuali (oggi Autorità di sistema portuale) dall'art. 6, comma 4, lett. a), Legge n. 84/1994, queste ultime sarebbero legittimate ad intervenire «quando ciò risulti necessario per garantire il buon funzionamento del mercato e la tutela degli interessi alla cui realizzazione essa è subordinata». Si veda, inoltre, G. TACCOGNA, *op. cit.*, 746, secondo cui si potrebbe teorizzare in capo all'Autorità Portuale (oggi Autorità di sistema portuale) un potere di sindacare le tariffe proposte dalle imprese portuali soltanto nei casi in cui le tariffe abbiano rappresentato un elemento determinante nella scelta dell'operatore ai sensi dell'art. 5, comma 2 del D.M. n. 585/1995. In questo senso, l'autorità di controllo avrebbe facoltà di vietare le variazioni tariffarie qualora le tariffe inizialmente prospettate dall'impresa siano state determinanti per il rilascio del titolo abilitativo, mentre l'approvazione di eventuali aumenti dovrebbe essere ammessa soltanto in caso di sopravvenienze imprevedibili e non rientranti nell'ordinario rischio d'impresa o in quello assunto con il programma operativo.

indicare, come invece richiesto dall'art. 16, comma 4, lett. c) della Legge n. 84 del 1994, anche un limite massimo. Con riferimento alla cauzione il successivo comma 3 dell'art. 6, D.M. n. 585/1995 stabilisce, invece, che non possa essere inferiore a Lire 5.000.000 (corrispondenti ad Euro 2.582,28) e non possa essere superiore al canone. Conseguentemente, rispetto alla fissazione del canone annuo l'Autorità Portuale, oggi Autorità di Sistema Portuale, gode di un notevole margine di discrezionalità

#### **4.8. L'autoproduzione delle operazioni portuali.**

La Legge n. 84 del 1994, agli artt. 16, commi 3 e 4, lett. d), ha riconosciuto espressamente il diritto di autoprodurre le operazioni portuali (nonché i servizi portuali specialistici a quest'ultime complementari ed accessori) e, quindi, la possibilità per le imprese di effettuare le suddette attività attraverso l'impiego di propri mezzi e personale, senza necessità di usufruire dei servizi offerti dalle altre imprese operanti nel porto<sup>(364)</sup>. In questo modo il legislatore nazionale non soltanto ha provveduto ad applicare in ambito portuale il principio generale previsto dalla Legge n. 287/1990<sup>(365)</sup>, ma ha altresì adeguato la disciplina italiana alle indicazioni e ai principi provenienti dall'ordinamento europeo<sup>(366)</sup>.

In particolare, la Legge n. 84 del 1994, oltre alle autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali per conto terzi, disciplina anche le autorizzazioni ad effettuare servizi alle merci per conto proprio (art. 16, comma 3) nonché in occasione dell'arrivo o della partenza delle navi (art. 16, comma 4, lett. d). Le autorizzazioni di cui all'art. 16, comma 3 possono essere rilasciate ad imprese terminaliste, che quindi svolgeranno tali operazioni nel terminal, oppure ad imprese portuali non concessionarie di aree o banchine portuali, che espletano

---

<sup>364</sup> Come è stato rilevato dalla dottrina l'autoproduzione di cui all'art. 16, comma 4, Legge n. 84/1994 non coincide con il concetto di autoproduzione di cui all'art. 9 della Legge n. 287/1990 secondo cui il diritto ad autoprodurre sorge nel caso di attività oggetto di riserva per legge allo Stato, ad enti pubblici o ad imprese, ipotesi questa che non ricorre nel caso dei servizi portuali resi a favore delle merci in quanto gli stessi sono svolti in regime di libera concorrenza. Pertanto, si è osservato che «la posizione giuridica cui si riferisce l'art. 16, comma 4, lettera d) della l. 84/94, generalmente riconducibile al fenomeno dell'autoassistenza, non appare [...] riconducibile nell'ambito della previsione di cui all'art. 9 della legge 10 ottobre 1990 n. 287 che, come è noto, ha introdotto nell'ordinamento italiano il riconoscimento generalizzato del diritto soggettivo perfetto di autoproduzione» (P. PORTACCI, *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali e aeroportuali*, Bologna, 2004, 45 ss).

<sup>365</sup> Legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato». In particolare, l'art. 9 della predetta legge dispone che: «La riserva per legge allo Stato ovvero a un ente pubblico del monopolio su un mercato, nonché la riserva per legge ad un'impresa incaricata della gestione di attività di prestazione al pubblico di beni o di servizi contro corrispettivo, non comporta per i terzi il divieto di produzione di tali beni o servizi per uso proprio, della società controllante e delle società controllate».

<sup>366</sup> S.M. CARBONE, *L'equilibrio fra autorità portuale e mercato*, in *Dir. trasp.*, 1994, 820; P. PORTACCI, *op. cit.*, 44 ss.

dette attività in aree comuni del porto non assegnate ad alcun terminalista o nei terminal già concessi in uso alle imprese terminaliste<sup>(367)</sup>, nonché a caricatori e ricevitori<sup>(368)</sup>. Le autorizzazioni ex art. 16, comma 4, lett. d) sono invece quelle che interessano gli armatori.

Come si è osservato, le autorizzazioni per l'esercizio delle operazioni portuali per conto proprio hanno un «carattere maggiormente duraturo» rispetto a quelle rilasciate in occasione dell'arrivo o della partenza delle navi<sup>(369)</sup> e presuppongono l'impiego di «apposite strutture imprenditoriali terrestri stabili»<sup>(370)</sup>. Il loro rilascio è subordinato, infatti, al possesso dei medesimi requisiti previsti per l'espletamento delle operazioni portuali per conto terzi di cui all'art. 16, comma 4, lett. a) della Legge n. 84/1994<sup>(371)</sup> (su cui *supra*, par. 4.4).

Le autorizzazioni rilasciate a favore delle navi di cui all'art. 16, comma 4, lett. d) riguardano, invece, singoli arrivi o partenze ed hanno quindi carattere prevalentemente occasionale, sebbene le stesse possano essere rilasciate «anche per più arrivi o partenze [...] programmate», giusta il disposto di cui all'art. 8, comma 3, D.M. n. 585/1995.

In merito a quest'ultime, il citato art. 16, comma 4, lett. d) della Legge n. 84/1994 rinvia ad un apposito decreto ministeriale la determinazione dei «criteri inerenti il rilascio delle autorizzazioni specifiche per l'esercizio di operazioni portuali, da effettuarsi all'arrivo o alla partenza di navi dotate di propri mezzi meccanici e di proprio personale adeguato alle operazioni da svolgere, nonché la determinazione di un corrispettivo e di idonea cauzione».

A tale proposito, l'art. 8 del D.M. n. 585/1995 stabilisce le condizioni necessarie affinché le imprese possano svolgere in regime di autoproduzione le operazioni portuali. In particolare, il primo comma dell'art. 8 stabilisce che l'autorizzazione ad autoprodurre le operazioni portuali possa essere rilasciata non a qualunque utente portuale, bensì esclusivamente «al vettore marittimo o impresa di navigazione o al noleggiatore, o per essi ad un loro rappresentante che dovrà spenderne il nome». Inoltre, il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento in regime di autoproduzione delle operazioni portuali è subordinato all'accertamento da parte dell'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) che l'impresa richiedente possieda determinati requisiti elencati in dettaglio all'art. 8, comma 4 del D.M. n. 585/1995.

In particolare, alla presentazione della domanda l'istante deve dimostrare:

---

<sup>367</sup> M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 209.

<sup>368</sup> LEFEBVRE D'OVIDIO, PESCATORE, TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2016, 164.

<sup>369</sup> M. BRIGNARDELLO, *loc. ult. op. cit.*

<sup>370</sup> G. TACCOGNA, *op. cit.*, 755.

<sup>371</sup> I requisiti di cui all'art. 16, comma 4, lett. a) della Legge n. 84/1994 riguardano la capacità tecnica, organizzativa e finanziaria del richiedente nonché la presentazione di un programma operativo.

- a) «la dotazione da parte della nave di mezzi meccanici<sup>(372)</sup> idonei ed adeguati allo svolgimento delle operazioni da compiere»;
- b) «la presenza nella tabella di armamento<sup>(373)</sup> ovvero nell'organico della sua struttura operativa in ambito portuale, ove costituita, di un numero di elementi sufficienti ed in grado di espletare le operazioni in massima sicurezza»;
- c) «la sussistenza di un contratto assicurativo che garantisca persone e cose da eventuali danni derivanti dall'attività svolta in connessione del rilascio dell'atto autorizzatorio richiesto».

La verifica da parte dell'autorità di controllo del rispetto dei predetti requisiti da parte dell'impresa che intende svolgere in regime di autoproduzione le operazioni portuali si spiega nell'esigenza di garantire, da un lato, che dette attività siano effettuate in sicurezza, dall'altro, la parità di trattamento delle imprese che autoproducono i servizi alle merci in questione rispetto alle imprese che li svolgono per conto terzi o per conto proprio ai sensi dell'art. 16, comma 3 della Legge n. 84/1994.

Sotto il primo profilo, al fine di garantire che le operazioni di imbarco, sbarco e movimentazione in genere delle merci nelle aree portuali siano effettuate in modo da evitare qualunque rischio per l'incolumità delle persone e delle infrastrutture del porto, è necessario che le imprese che rendono tali servizi impieghino personale qualificato ed in numero sufficiente, utilizzando attrezzature idonee al tipo di operazione da espletare<sup>(374)</sup>. In questo senso, la scelta del Legislatore del 1994 di subordinare il rilascio dell'autorizzazione all'autoproduzione delle operazioni portuali alla preventiva verifica da parte delle autorità di controllo in merito al livello di professionalità delle imprese richiedenti appare senz'altro condivisibile in quanto direttamente funzionale alla tutela delle imprescindibili esigenze di sicurezza delle navi e degli scali portuali, senza che tale scelta legislativa sacrifichi in modo eccessivo gli interessi particolari delle imprese.

Sotto il secondo profilo, come si è detto, la verifica dell'autorità di controllo del rispetto dei requisiti di cui all'art. 8, comma 4 del D.M. n. 585/1995 da parte delle imprese richiedenti l'autorizzazione ad autoprodurre si spiega nell'intenzione del Legislatore del 1994 di evitare la

---

<sup>372</sup> In proposito si osserva che mentre l'art. 16, comma 4, lett. d) della Legge n. 84/1994 fa riferimento a «navi dotate di propri mezzi meccanici», l'art. 8, comma 4, lett. a) del D.M. n. 585/1995 parla di «navi, dotate di mezzi meccanici». Pertanto, una parte della dottrina ritiene che i predetti mezzi meccanici non debbano essere necessariamente di proprietà dell'impresa richiedente bensì anche nella mera disponibilità della stessa per tutto il periodo di tempo in cui questa intende autoprodurre le operazioni portuali. Il medesimo Autore ritiene inoltre che non sia rilevante il fatto che i mezzi meccanici si trovino a bordo della nave o a terra poiché ciò che conta è che gli stessi siano adeguati al tipo di operazioni che l'impresa chiede di essere autorizzata ad autoprodurre (P. PORTACCI, *op. cit.*, 57 ss.).

<sup>373</sup> Le tabelle di armamento contengono il numero, con le relative mansioni e qualifiche di bordo, dei componenti dell'equipaggio di ciascuna nave.

<sup>374</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 175-176.

disparità di trattamento tra le imprese che effettuano le operazioni portuali in regime di autoproduzione rispetto a quelle autorizzate a svolgerle per conto terzi. In proposito si è osservato che «laddove ai vettori marittimi fosse consentita l'autoproduzione delle operazioni portuali pur in assenza di un livello di capacità tecnica e professionale assimilabile a quello che il D.M. 585 del 1995 prevede in capo alle imprese autorizzate ex art. 16, potrebbero venirsi a creare delle situazioni potenzialmente distorsive del sistema concorrenziale, contrarie allo spirito stesso della legge di riforma dell'ordinamento portuale»<sup>(375)</sup>.

L'art. 8, comma 5 del citato D.M. n. 585 del 1995 stabilisce, inoltre, che l'autorizzazione ad autoprodurre le operazioni portuali è subordinata al previo versamento da parte dell'impresa istante di una somma di denaro e di una cauzione, entrambe correlate alla tipologia delle merci da trattare ed all'eventuale utilizzo di infrastrutture portuali da parte del richiedente. Tuttavia, come è stato osservato, i parametri previsti dalla predetta disposizione normativa risultano «assai generici e, probabilmente, tali da lasciare alle singole Autorità Portuali (oggi, Autorità di Sistema Portuale) dei margini di discrezionalità assai ampi nella determinazione del canone autorizzatorio e della cauzione»<sup>(376)</sup>.

L'art. 8, comma 3 del D.M. n. 585/1995 precisa, inoltre, che l'autorizzazione a svolgere le operazioni portuali in regime di autoproduzione può essere rilasciata anche in deroga alla limitazione del numero di autorizzazioni eventualmente fissato ai sensi dell'art. 5, comma 2 del medesimo decreto ministeriale.

Infine, l'art. 8, comma 6 del D.M. n. 585/1995 stabilisce che l'autorizzazione ad autoprodurre le operazioni portuali ivi prevista «opera in deroga alle concessioni di cui all'art. 18 della legge n. 84 del 1994, secondo le direttive stabilite dall'autorità portuale». Il legislatore del 1994 ha quindi demandato al potere discrezionale dell'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) l'individuazione dei criteri volti a consentire ai vettori marittimi di autoprodurre le operazioni portuali anche presso i terminal in concessione alle imprese terminaliste nell'ipotesi in cui lo scalo non abbia a disposizione un'area dedicata all'autoproduzione di tali servizi.

---

<sup>375</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 177.

<sup>376</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 179, il quale in proposito osserva come il legislatore, nel formulare la predetta norma, non abbia tenuto conto delle raccomandazioni espresse dall'AGCM in merito al decreto di attuazione dell'art. 16 della legge di riforma n. 84 del 1994. Nel proprio parere del 10 agosto 1994, con riferimento alla definizione del canone e della cauzione relativi alle autorizzazioni per l'esercizio delle attività portuali in autoproduzione di cui all'art. 16, comma 4, lettera d), l'Antitrust aveva infatti rilevato l'esigenza di prevedere precisi criteri «al fine di non scoraggiare, rendendolo antieconomico, l'esercizio del diritto».

#### 4.9. La concessione di aree e banchine portuali per lo svolgimento delle operazioni portuali: l'impresa terminalista.

L'art. 18, comma 1 della Legge n. 84 del 1994 prevede la possibilità che le imprese autorizzate ai sensi dell'art. 16, comma 3 della medesima legge ottengano in concessione «le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale» per l'espletamento delle operazioni portuali. La suddetta disposizione normativa ha introdotto nell'ordinamento italiano la figura giuridica, già nota al diritto internazionale uniforme<sup>(377)</sup>, dell'impresa terminalista con ciò intendendosi l'impresa portuale che, autorizzata ad effettuare operazioni portuali, abbia altresì ottenuto in concessione i suddetti specifici beni demaniali marittimi<sup>(378)</sup>. Le imprese terminaliste sono, quindi, «quelle cui, in ambito portuale, sia rilasciato il duplice provvedimento autorizzatorio e concessorio»<sup>(379)(380)</sup>.

Si può dire che l'impresa terminalista occupi un ruolo di centrale importanza all'interno degli scali portuali e, più in generale, nella catena di trasporto. In questo senso, l'operatore terminalista rappresenta «il punto di riferimento e di incontro nelle strutture del porto dei vari tipi di trasporto, di cui costituisce l'«anello forte» di congiunzione e di integrazione»<sup>(381)</sup> ed i suoi servizi costituiscono «il «cuore» delle operazioni portuali»<sup>(382)</sup>. È, infatti, grazie ai servizi

---

<sup>377</sup> La nozione di impresa terminalista è stata recepita dalla Convenzione UNCITRAL (*United Nations Convention on the Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade*), adottata a Vienna il 19 aprile 1991, che detta la disciplina uniforme in materia di responsabilità del gestore di *terminal* portuali. In particolare, l'art. 1, lett. a) della Convenzione UNCITRAL definisce l'«operator of a transport terminal» come «a person who, in the course of his business, undertakes to take in charge goods involved in international carriage in order to perform or to procure the performance of transport-related services with respect to the goods in an area under his control or in respect of which he has a right of access or use [...]». L'operatore terminalista è, quindi, il soggetto che professionalmente si obbliga a prendere in carico beni in transito nell'ambito di attività di trasporto internazionale al fine di svolgere o far svolgere rispetto a tali beni servizi collegati al trasporto nell'ambito di un'area nella quale eserciti il proprio controllo o rispetto alla quale abbia un diritto di accesso o di utilizzo. Come è stato osservato, con la formulazione dell'art. 18 della Legge n. 84/1994 «è, dunque, avvenuto che una nozione di carattere privatistico, quale è quella di *terminal operator*, abbia assunto un ruolo centrale e di assoluta rilevanza nell'ambito di una normativa di carattere esclusivamente pubblicistico quale è la Legge n. 84 del 1994» (M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 154).

<sup>378</sup> M. CASANOVA, *I servizi portuali alle merci: le imprese concessionarie di aree e banchine portuali per l'espletamento di operazioni portuali*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., 213, il quale osserva come l'art. 18 della Legge n. 84/1994 in realtà ignori completamente tale terminologia.

<sup>379</sup> S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., 11. Peraltro, le imprese terminaliste possono ottenere la gestione delle banchine e aree portuali anche in forza di accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi dell'art. 11, Legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>380</sup> Nei porti italiani oltre ai *terminal* destinati allo svolgimento di operazioni portuali ai sensi dell'art. 18 della Legge n. 84/94 vi sono anche i *terminal* adibiti al traffico di persone e al traffico crocieristico (le c.d. stazioni marittime passeggeri). La gestione delle stazioni marittime e dei servizi di supporto ai passeggeri sono espressamente annoverati dal D.M. 14 novembre 1994 tra i servizi di interesse generale di cui all'art. 6, comma 4, lett. c) della Legge n. 84 del 1994.

<sup>381</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti e il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, 380.

<sup>382</sup> S.M. CARBONE, *Lezioni e casi di diritto marittimo*, Torino, 1997, 117, il quale, richiamando la definizione di «terminal operator» di cui alla Convenzione UNCITRAL, osserva come il terminalista assuma il «ruolo di «canalizzatore» della totalità dei servizi resi all'utente, [attesa la] propensione di quest'ultimo di limitare il

prestati dal terminalista, di norma con l'ausilio di attrezzature fisse di banchina (quali, ad esempio, le gru), che le merci possono essere trasferite dal mare alla terra e viceversa.

Dopo aver introdotto la nozione di impresa terminalista al primo comma, l'art. 18 della Legge n. 84/1994 prosegue stabilendo, al comma 2, che nell'ambito di ciascuno scalo portuale siano riservati «spazi operativi allo svolgimento delle operazioni portuali da parte delle altre imprese non concessionarie», demandando ad un apposito decreto ministeriale l'individuazione dei relativi criteri (che, tuttavia, come precisato *infra*, non è mai stato adottato).

La dottrina ha dunque rilevato come, a seguito della riforma del 1994, nei porti italiani si siano venute a creare e convivano «due distinte categorie di imprese abilitate allo svolgimento delle operazioni portuali». Una prima categoria di imprese è costituita dagli operatori privati autorizzati a svolgere le operazioni portuali nelle aree comuni del porto (aree che devono, quindi, essere individuate e messe a disposizione delle imprese). Una seconda categoria di imprese è rappresentata, invece, da quegli operatori che, autorizzati dall'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) a svolgere le operazioni portuali ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 94/1994, abbiano altresì ottenuto in concessione una porzione di demanio marittimo per effettuare le suddette attività per conto proprio o per conto di terzi<sup>(383)</sup>.

Tanto premesso, la disciplina prevista dall'art. 18 della Legge n. 84/1994 si applica, giusta il dettato di cui al primo comma, alle sole concessioni che abbiano ad oggetto aree demaniali e banchine<sup>(384)</sup> destinate all'espletamento delle operazioni portuali ed incluse territorialmente

---

numero delle controparti contrattuali con le quali interagire in occasione della sosta nel porto. Così, è solitamente il terminalista a stipulare accordi con le altre imprese autorizzate (di regola, contratti di appalto di servizi) volti a coprire l'intero "ciclo" dei servizi richiesti o richiedibili da una nave in funzione dell'espletamento di operazioni portuali».

<sup>383</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 150. In proposito, una parte della dottrina ritiene che la riforma del 1994 avrebbe in tal senso voluto «assicurare uno spazio e dunque una possibilità di sviluppo alle imprese (di terra) autorizzate all'esercizio di operazioni portuali per conto di terzi ma non concessionarie demaniali» (in questo senso G. TACCOGNA, *op. cit.*, 758). *Contra*, S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, cit., 49, secondo cui l'art. 18, comma 2 della Legge n. 84/1994 non pare poter «essere interpretato nel senso di imporre [alle Autorità Portuali, oggi Autorità di sistema portuale] necessariamente una scelta che prevede spazi portuali non oggetto di concessione ex art. 18, solo nell'ambito dei quali le imprese autorizzate alle operazioni portuali possano svolgere la propria attività. La praticabilità e convenienza di tale soluzione, infatti, non può che essere valutata caso per caso in funzione delle caratteristiche del porto, dell'offerta di investimenti infrastrutturali e dagli impegni che imprese interessate ad ottenere autorizzazioni ex art. 16 o concessioni ex art. 18 siano disposti ad assumere nei confronti dell'Autorità Portuale [oggi Autorità di sistema portuale]».

<sup>384</sup> In proposito, si precisa che, secondo una pronuncia dei giudici amministrativi, le concessioni in esame sarebbero soltanto quelle aventi ad oggetto la contestuale assegnazione di aree demaniali e di banchine, ritenendosi al contrario non applicabile la disciplina di cui all'art. 18 della Legge n. 84 del 1994 in caso di concessioni relative ad aree portuali sprovviste di banchine (Cons. Stato, Sez. VI, 25 giugno 2008, n. 3235 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)). Critica la predetta interpretazione dei giudici amministrativi M. CASANOVA, *ult. op. cit.*, 216-217, il quale rileva che, seguendo il ragionamento del Consiglio di Stato, alle concessioni relative ad aree demaniali prive di banchine dovrebbe applicarsi una diversa disciplina rispetto a quella di cui all'art. 18 della Legge n. 84/1994 pur in presenza di operazioni portuali.

nell'ambito portuale. Le concessioni in esame si distinguono, quindi, dalle concessioni demaniali marittime disciplinate dagli artt. 36-55 Cod. Nav. poiché, rispetto a quest'ultime, presentano un fine più specifico rappresentato appunto dallo svolgimento delle operazioni portuali<sup>(385)</sup>.

La competenza rispetto al rilascio delle concessioni ex art. 18, Legge n. 84/1994 varia a seconda della durata del titolo assentito. Ai sensi dell'art. 9, comma 5, lett. g), le concessioni di durata superiore a quattro anni sono deliberate dal Comitato di Gestione, su proposta del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale, mentre quelle di durata inferiore ai quattro anni sono di competenza del Presidente che le esercita sentito il Comitato di Gestione ai sensi dell'art. 8, comma 3, lett. n) della Legge n. 84/1994<sup>(386)</sup>. Per le iniziative di maggiore rilevanza, l'art. 18, comma 4 prevede, invece, che il Presidente possa concludere con le imprese terminaliste, previa delibera del Comitato portuale, accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi dell'art. 11 della Legge 7 agosto 1990, n. 241<sup>(387)</sup>.

Nei porti non rientranti nella circoscrizione di un'Autorità di Sistema Portuale il rilascio della concessione ex art. 18 della Legge n. 84 del 1994 è invece di competenza del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ovvero del Direttore marittimo o, ancora, del Capo di compartimento marittimo sulla base dei criteri stabiliti dall'art. 36 Cod. Nav.<sup>(388)</sup>.

---

<sup>385</sup> F. BERLINGIERI, *op. cit.*, 239; E. SANTORO, *I servizi e le operazioni portuali*, in A. ANTONINI (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, Vol. I, Milano, 2007, 256; M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 151 il quale rileva che, mentre le concessioni di cui agli artt. 36-55 Cod. Nav. possono essere rilasciate in tutti i casi in cui un privato intenda ottenere il godimento *uti singuli* di un'area demaniale marittima, le concessioni ex art. 18 della legge di riforma dell'ordinamento portuale obbligano invece il concessionario ad utilizzare il bene demaniale esclusivamente per svolgere le operazioni portuali per conto proprio o di terzi.

<sup>386</sup> L'art. 8, comma 3, lett. n), Legge n. 84 del 1994, come sostituito dall'art. 10 del D. Lgs. 4 agosto 2016, n. 169, stabilisce che il Presidente «esercita, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all'Autorità di sistema portuale dagli articoli 16, 17 e 18 nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3; nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza». In forza della lett. m) della medesima disposizione rientra, altresì, tra le competenze del Presidente dell'Autorità di sistema portuale, indipendentemente dalla durata prevista, il rilascio delle concessioni demaniali marittime ex artt. 36-55 e 68 Cod. Nav. e relative norme di attuazione, per lo svolgimento di attività differenti dalle operazioni portuali (quali, ad esempio, la riparazione delle navi), in aree e beni demaniali compresi nella circoscrizione territoriale di competenza.

<sup>387</sup> Gli accordi amministrativi di cui all'art. 11 della Legge n. 241/1990 sono veri e propri contratti stipulati dalla Pubblica Amministrazione con i privati nell'esercizio di potestà amministrative. Tali accordi sostituiscono, in tutto o in parte, provvedimenti amministrativi di natura discrezionale. In particolare, si suole distinguere i suddetti accordi in accordi integrativi (o endoprocedimentali), che sono volti a determinare il contenuto discrezionale del provvedimento amministrativo, che deve poi seguire all'accordo tra la P.A. e il privato, e accordi sostitutivi – qual è quello previsto dall'art. 18, comma 4, Legge n. 84/1994 – che tengono luogo del provvedimento amministrativo e rappresentano un modo di conclusione del procedimento alternativo al provvedimento stesso (G. GRECO, *Argomenti di diritto amministrativo*, Vol. 1, Milano, 2013, 168).

<sup>388</sup> In particolare l'art. 36, comma 2 Cod. Nav. stabilisce che: i) le concessioni di durata superiore a quindici anni sono di competenza del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti; ii) le concessioni di durata compresa tra quattro e quindici anni, nonché le concessioni di durata inferiore a quattro anni che importino impianti di difficile

Per quanto concerne l'iter per ottenere la concessione in esame si precisa che, sotto il profilo soggettivo, il dato testuale del primo comma dell'art. 18 della Legge n. 84/1994 parrebbe far ritenere che legittimate a chiedere il rilascio del titolo concessorio siano soltanto le imprese che abbiano previamente ottenuto l'autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali ex art. 16, comma 3. Una parte della dottrina ritiene, tuttavia, che un'interpretazione letterale della predetta norma nel senso di imporre il previo ottenimento dell'autorizzazione all'effettuazione di operazioni portuali ai fini del rilascio del titolo concessorio sarebbe illogica. In questo senso, un autorevole autore osserva che, considerato che il rilascio della concessione «richiede il possesso di requisiti organizzativi di non lieve momento», l'impresa aspirante terminalista non avrebbe interesse ad ottenere preventivamente l'autorizzazione ex art. 16 della Legge n. 84/1994. L'autorizzazione allo svolgimento di operazioni portuali impone, infatti, il possesso in capo all'impresa privata di requisiti di minor rilievo rispetto a quelli richiesti per la concessione ex art. 18. Inoltre, se per chiedere la concessione fosse necessario il preventivo possesso dell'autorizzazione si «ridurrebbe assurdamente il numero delle imprese» legittimate a partecipare alle gare per l'ottenimento delle aree e banchine portuali in concessione, in particolar modo tenuto conto del potere dell'Autorità Portuale, oggi Autorità di Sistema Portuale, (o, laddove non istituita, dell'Autorità Marittima), di limitare ai sensi dell'art. 16, comma 7 il numero delle imprese autorizzate ad effettuare operazioni portuali, in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico<sup>(389)</sup>. Peraltro, la giurisprudenza intervenuta in materia ha espresso posizioni contrastanti. Infatti, mentre i giudici amministrativi siciliani hanno ritenuto che l'autorizzazione all'espletamento delle operazioni portuali ex art. 16 della Legge n. 84/1994 rappresenti il presupposto per il rilascio della concessione di cui all'art. 18<sup>(390)</sup>, secondo il Consiglio di Stato l'operatore potrebbe

---

sgombero, sono di competenza del Direttore marittimo; iii) le concessioni di durata inferiore a quattro anni, quando non importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del Capo di compartimento marittimo.

<sup>389</sup> M. CASANOVA, *I servizi portuali alle merci: le imprese concessionarie di aree e banchine portuali per l'espletamento di operazioni portuali*, cit., 222, il quale osserva che nella prassi le autorità di controllo «nell'assentire alle imprese aree e banchine per l'espletamento di operazioni portuali, hanno contestualmente e contemporaneamente ad esse rilasciato l'autorizzazione ex art. 16 aventi la stessa durata della concessione».

La scelta del legislatore del 1994 di prevedere un regime autorizzatorio per l'espletamento delle operazioni portuali mantenendo al contempo il modello concessorio per poter svolgere tali attività su aree e banchine portuali affidate in esclusiva è stata criticata anche da G. TACCOGNA, *L'infrastrutturazione dei porti: competenze e procedure di affidamento*, in *Economia e dir. terziario*, 2000, 1, 110 ss., secondo cui sarebbe stato più logico prevedere «un unico regime concessorio per le imprese che richiedono non solo di operare in porto, ma anche il godimento (più o meno) esclusivo di aree e banchine [...] ed un regime autorizzatorio applicabile alle imprese che richiedono semplicemente di poter operare in porto (sulla banchina pubblica o presso i terminal "Privatizzati" e cioè concessi ad altri). A ciascuno dei siffatti regimi avrebbe corrisposto un'unica procedura selettiva».

<sup>390</sup> T.A.R. Sicilia-Catania, Sez. III, 13 settembre 2005, n. 1346, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

invece richiedere il titolo autorizzatorio contestualmente o anche successivamente all'ottenimento della concessione<sup>(391)</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, ossia con riferimento alle attività che la legge consente di svolgere all'impresa terminalista, l'art. 18, comma 1 della Legge n. 84/1994 si limita ad affermare che la concessione riguarda «l'espletamento delle operazioni portuali». La dottrina si è dunque interrogata se alla luce del dato testuale dell'art. 18 sia possibile ritenere che l'operatore terminalista possa ampliare l'ambito dei servizi offerti agli utenti. In particolare, ci si è chiesti se sia consentito all'operatore terminalista chiedere ed ottenere l'autorizzazione allo svolgimento dei servizi portuali c.d. *stricti iuris* ovvero il rilascio di una concessione per effettuare servizi tecnico-nautici a favore delle navi che facciano scalo presso le banchine del *terminal*.

In merito alla possibilità per il terminalista di effettuare presso le aree e le banchine portuali in concessione anche i servizi specialistici, complementari ed accessori al ciclo delle operazioni portuali si è osservato che, muovendo dal dato testuale dell'art. 18 (ove non si rinviene alcuna menzione ai suddetti servizi), si dovrebbe escludere la possibilità per i terminalisti di ottenere una siffatta autorizzazione (tanto in conto proprio quanto per conto di terzi). L'impresa terminalista potrebbe però considerarsi legittimata a svolgere i suddetti servizi portuali in regime di autoproduzione ai sensi dell'art. 3 D.M. 6 febbraio 2001 n. 132<sup>(392)</sup> che ammette che i servizi portuali c.d. *stricti iuris* siano autoprodotti dalle imprese portuali<sup>(393)</sup>. D'altra parte, tenuto conto che la concessione ex art. 18 viene rilasciata alle «imprese di cui all'art. 16, comma 3», rinviando quindi ad una disposizione che ha ad oggetto l'autorizzazione allo svolgimento sia delle operazioni portuali che dei servizi portuali c.d. *stricti iuris*, si è altresì ipotizzato che il Legislatore possa essersi «semplicemente dimenticato di modificare l'art. 18 sicché il terminalista sull'area di concessione potrebbe, se appositamente autorizzato e se ritenesse possibile il rilascio di più autorizzazioni, espletare non solo operazioni portuali, ma anche “servizi portuali”»<sup>(394)</sup>.

---

<sup>391</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2008, n. 2721, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>392</sup> D.M. 6 febbraio 2001, n. 132 recante «Regolamento concernente la determinazione dei criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 84/1994».

<sup>393</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 160 il quale osserva che, peraltro, il D.M. n. 132/2001 nulla precisa circa il soggetto legittimato ad autoprodurre i servizi c.d. *stricti iuris* e non contiene una disciplina dell'autoproduzione analoga a quella prevista dall'art. 8 del D.M. 585/1995 in materia di operazioni portuali.

<sup>394</sup> M. BRIGNARDELLO, *Operazioni portuali e “servizi portuali” alcune riflessioni sull'attuale disciplina*, in *Dir. mar.*, 2004, 549, richiamata da M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 160-161, secondo cui tale interpretazione appare maggiormente condivisibile tenuto conto del ruolo dell'operatore terminalista all'interno del porto quale fornitore di un «complesso di servizi particolarmente qualificati, ulteriori e diversi rispetto alle tradizionali operazioni di

Per quanto concerne la possibilità che il terminalista ottenga la concessione allo svolgimento di servizi ancillari alla navigazione, da rendere all'utenza al momento dell'arrivo o della partenza della nave dal *terminal*, secondo una parte della dottrina l'ordinamento portuale non parrebbe stabilire particolari limitazioni di carattere soggettivo. In questo senso, qualunque impresa in possesso dei requisiti tecnici e professionali necessari per lo svolgimento dei c.d. servizi alle navi potrebbe chiedere all'autorità competente il rilascio dell'apposita concessione, a ciò non ostando neppure l'eventuale esistenza di un pregresso concessionario atteso che l'ordinamento non prevede alcuna norma di carattere primario che imponga il regime di monopolio rispetto a tali servizi<sup>(395)</sup>. Tuttavia, come si avrà modo di illustrare più approfonditamente nel prosieguo del presente lavoro, nella prassi i servizi di pilotaggio, ormeggio, rimorchio e battellaggio sono prestati nella totalità degli scali portuali nazionali da un unico soggetto concessionario di singolo servizio (vedi *infra* Cap. 5).

I presupposti per il rilascio della concessione sono elencati all'art. 18, comma 6 della Legge n. 84/1994. Tale norma stabilisce, in particolare, che l'impresa richiedente:

- a) presenti, all'atto della domanda, un programma di attività volto all'incremento dei traffici e alla produttività del porto;
- b) possieda adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo a carattere continuativo ed integrato per conto proprio e di terzi (capacità tecnica e organizzativa);
- c) preveda un organico di lavoratori adeguato al suddetto programma di attività.

Poiché le aree e le banchine portuali da affidare in concessione alle imprese terminaliste sono limitate e tenuto conto che sovente, nel rispettivo settore di attività, il terminalista opera di fatto in una situazione di monopolio naturale<sup>(396)</sup>, l'Autorità Portuale, oggi Autorità di Sistema

---

imbarco/sbarco, i quali sono funzionali a consentire il transito delle merci in ambito portuale in modo quanto più possibile rapido ed efficiente».

<sup>395</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 157, il quale richiama la nota sentenza Cass. civ., 24 gennaio 2000, n. 746 che, in relazione ai servizi tecnico-nautici, ha evidenziato l'assenza di monopolio o riserva legale anche prima dell'entrata in vigore della Legge n. 84 del 1994. L'Autore ritiene, peraltro, che anche qualora si condividesse la diversa opinione secondo cui i servizi tecnico-nautici rappresentano un tipico esempio di monopolio naturale, «dovrebbe comunque ammettersi la facoltà, per l'operatore terminalista, di prestare, presso il proprio terminale, i servizi tecnico nautici in regime di autoproduzione» ai sensi dell'art. 9 della Legge n. 287/1990, rappresentando detti servizi «un mercato contiguo» all'attività di movimentazione merci, così come evidenziato anche dall'AGCM, nella Deliberazione dd. 16 ottobre 1997.

<sup>396</sup> «In ambito portuale è sempre più frequente la creazione di terminali specializzati dedicati alla movimentazione di specifiche tipologie merceologiche: nella maggioranza dei casi il livello dei traffici non è tale da rendere economicamente convenienti investimenti che sarebbero necessari al fine di realizzare nello stesso porto una pluralità di terminali dedicati alla movimentazione della medesima tipologia di merci» (M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 164). Analogamente si veda T.A.R. Liguria – Genova, Sez. II, 24 maggio 2012, n. 747, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui «la limitatezza degli spazi, unitamente alle esigenze di specializzazione dei singoli

Portuale, (o, laddove non istituita, l'Autorità Marittima) è tenuta a verificare il possesso dei suddetti rigorosi requisiti da parte delle imprese istanti affinché l'iniziativa economica privata sia esercitata in modo da perseguire l'interesse pubblico collegato alla produttività del porto e all'incremento dei traffici<sup>(397)</sup>. L'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) dovrà quindi privilegiare coloro che, oltre a disporre di adeguati livelli di professionalità e a possedere una struttura organizzativa ed attrezzature tecniche adeguate, presentino un programma di attività (nel quale saranno indicati la tipologia delle merci da movimentare ed il mercato in cui l'impresa intende operare) in grado di garantire l'acquisizione di nuovi traffici e di accrescere l'efficienza e la competitività del *terminal* richiesto in concessione.

Al settimo comma l'art. 18 della Legge n. 84/1994 stabilisce che il concessionario debba esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione e che non possa essere al contempo concessionario di altra attività demaniale nel medesimo scalo portuale, salvo il caso in cui l'attività per la quale chiede la nuova concessione sia differente da quella oggetto delle concessioni già esistenti nella stessa area demaniale. La medesima disposizione normativa vieta, inoltre, all'impresa terminalista lo svolgimento delle attività portuali in spazi diversi da quelli che le sono stati assegnati in concessione.

Il richiamato divieto per le imprese di detenere più aree nello stesso porto per l'esercizio della medesima attività si spiega con la volontà del Legislatore di evitare il ripetersi negli scali portuali italiani di situazioni di monopolio e posizioni dominanti distorsive analoghe a quelle verificatesi in passato, che risulterebbero in contrasto con l'obiettivo perseguito dalla riforma del 1994 di garantire il massimo grado di concorrenza nei porti. Si ritiene, peraltro, che il suddetto divieto operi nei confronti delle sole imprese terminaliste che intendano chiedere un'ulteriore concessione ex art. 18 della Legge n. 84/1994 per espletare le operazioni portuali in un'altra area demaniale del medesimo porto. Nel caso in cui l'impresa terminalista richieda la concessione di un'altra porzione dell'ambito portuale per svolgere attività non rientranti nel ciclo delle operazioni portuali tale divieto non dovrebbe, invece, essere efficace, trovando applicazione le norme di cui agli artt. 36 ss. Cod. Nav. sulla base delle quali l'autorità di controllo deve valutare se ricorrano o meno i presupposti per il rilascio del titolo<sup>(398)</sup>.

In proposito, tenuto conto delle modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 169/2016 che, come si è detto, ha sostituito alle Autorità Portuali le nuove Autorità di Sistema Portuale, potrebbe porsi

---

terminal, possono rendere assai complessa, – e probabilmente neppure opportuna [...] la presenza nello stesso porto di più concessionari svolgenti la medesima attività in effettiva concorrenza tra loro».

<sup>397</sup> M. CASANOVA, *I servizi portuali alle merci: le imprese concessionarie di aree e banchine portuali per l'espletamento di operazioni portuali*, cit., 222-223.

<sup>398</sup> M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 171-172; G. TACCOGNA, *op. cit.*, 762.

il dubbio se ad oggi il divieto previsto dall'art. 18, comma 6 debba considerarsi implicitamente esteso a tutti i porti rientranti nella medesima circoscrizione di un'Autorità di Sistema Portuale. In altri termini, considerata la recente riorganizzazione dei centri decisionali del sistema portuale italiano, ci si domanda se il divieto ex art. 18 possa essere interpretato nel senso di impedire ad un'impresa terminalista il rilascio di una concessione in un altro scalo portuale parte del medesimo «sistema».

L'art. 18, comma 7, Legge n. 84/1994 stabilisce, infine, che su motivata richiesta dell'impresa concessionaria, l'autorità concedente possa autorizzare l'affidamento ad altre imprese portuali, autorizzate ai sensi dell'art. 16, dell'esercizio di alcune attività comprese nel ciclo delle operazioni portuali. Attraverso tale deroga il Legislatore ha dunque ammesso la possibilità per le imprese terminaliste di «terziarizzare una serie, non precisata, di attività comprese nel ciclo operativo»<sup>(399)</sup>. Come è stato osservato in dottrina tale scelta sarebbe stata dettata dall'esigenza di dare spazio alle imprese portuali autorizzate ex art. 16, non titolari di un'area demaniale, ad espletare le operazioni portuali ed i servizi portuali c.d. *stricti iuris*, la cui clientela, peraltro, di fatto è rappresentata quasi esclusivamente dalle imprese terminaliste<sup>(400)</sup>.

Per quanto concerne l'effettiva portata della suddetta facoltà riconosciuta al terminalista di affidare a terzi l'esercizio dell'attività oggetto di concessione la giurisprudenza ha assunto posizioni divergenti. Secondo una pronuncia, infatti, l'operatore terminalista sarebbe legittimato ad affidare ad altri soggetti esclusivamente attività secondarie rispetto a quelle oggetto della concessione assentita e «che richiedano [...] una professionalità e una specializzazione altamente qualificate», risultando in questo senso incompatibile con la disciplina dettata dall'art. 18, comma 7 della Legge n. 84/1994 quanto stabilito in materia di concessioni demaniali marittime dall'art. 45bis Cod. Nav.<sup>(401)</sup>, che consente al concessionario di beni demaniali l'affidamento a terzi dell'attività oggetto della concessione<sup>(402)</sup>. Tuttavia il Consiglio di Stato, riformando la predetta decisione, ha ritenuto che l'art. 45bis Cod. Nav. sia applicabile anche alle concessioni di aree e banchine portuali di cui all'art. 18 della Legge n.

---

<sup>399</sup> M. CASANOVA, *ult. op. cit.*, 224.

<sup>400</sup> M. CASANOVA, *ult. op. cit.*, 225.

<sup>401</sup> L'art. 45bis Cod. Nav. stabilisce che «Il concessionario, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione. Previa autorizzazione dell'autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione».

<sup>402</sup> T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I, 24 gennaio 2002, n. 184, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). In tale decisione i giudici amministrativi hanno precisato che ai fini dell'individuazione delle attività secondarie menzionate dal secondo periodo dell'art. 45 bis Cod. Nav. occorre fare riferimento al criterio della prevalenza, «che assegna rilievo al valore economico di ciascuna delle differenti tipologie di prestazione concorrenti nel delineare l'oggetto della concessione», nonché al criterio dell'accessorietà, «che impone di accertare quale delle prestazioni debba considerarsi funzionalmente strumentale rispetto all'altra».

84/1994<sup>(403)</sup>. Quest'ultima decisione del Consiglio di Stato è stata criticata da una parte della dottrina secondo cui l'esercizio non diretto delle operazioni portuali da parte dell'impresa terminalista sarebbe inconciliabile con le finalità perseguite dalla Legge n. 84 del 1994 in quanto in tal modo «si realizzerebbe una sorta di distacco tra concessione ed attività che la riforma portuale ha legato in modo sostanziale al punto che vi è una sorta di coincidenza tra il programma di attività di cui all'art. 18 e quello relativo all'art. 16»<sup>(404)</sup>.

Come si è detto, l'art. 18 della Legge n. 84/1994 rinvia ad un decreto interministeriale la regolazione di diversi aspetti, peraltro non marginali, della disciplina in materia di concessione di aree e banchine per lo svolgimento di operazioni portuali. In particolare, il predetto decreto attuativo avrebbe dovuto individuare «idonee forme di pubblicità» per l'assentimento delle concessioni nonché indicare «la durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle Autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione ovvero di cessione degli impianti a nuovo concessionario» ed «i limiti minimi dei canoni che i concessionari sono tenuti a versare». Spettava inoltre al suddetto decreto il compito di indicare alle autorità di controllo i criteri cui attenersi nel rilascio delle concessioni «al fine di riservare nell'ambito portuale spazi operativi allo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie».

Come è noto, il decreto di attuazione in questione, nonostante ne sia stata in varie occasioni preannunciata l'imminente emanazione, non è mai stato adottato dal Legislatore. L'ultimo tentativo di pervenire ad una regolamentazione comune a tutti i porti italiani in materia di concessioni ex art. 18, Legge n. 84/1994 risale al 2016 allorché il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, aveva predisposto lo «Schema di decreto recante la disciplina di affidamento in concessione di aree e banchine, comprese nell'ambito portuale, di cui all'art. 18, comma 1, legge 28 gennaio 1994, n. 84» che, tuttavia, non ha mai visto la luce<sup>(405)(406)(407)</sup>.

---

<sup>403</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 4 ottobre 2002, n. 5259, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>404</sup> E. SANTORO, *I servizi e le operazioni portuali*, cit., 258-259.

<sup>405</sup> Il precedente schema di decreto ministeriale risale, invece, al 2001. Per un commento si veda M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 165-170.

<sup>406</sup> Ai fini del rilascio delle concessioni ex art. 18 della Legge n. 84/1994 lo schema di decreto ministeriale del 2016 prevedeva una procedura ad evidenza pubblica sulla base della normativa dettata dagli artt. 36-49 e 54 Cod. Nav. e artt. 5-35 Reg. Cod. Nav. in materia di concessioni demaniali marittime nonché sulla base di alcuni principi mutuati dalla disciplina in materia di contratti pubblici di cui alla Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, «sull'aggiudicazione dei contratti di concessione» e al D. Lgs. n. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici).

In dettaglio, ai sensi dell'art. 2, comma 1, la procedura per il rilascio della concessione si sarebbe avviata su iniziativa dell'operatore richiedente con la pubblicazione della domanda di concessione (sul sito web dell'autorità concedente nonché sulla G.U.R.I. o sulla G.U.U.E. a seconda della durata della concessione, giusta il disposto di cui all'art. 4), con possibilità di presentazione di domande concorrenti e di osservazioni. Lo schema di decreto

---

ministeriale prevedeva, quindi, al successivo comma 2, l'onere per le imprese richiedenti di presentare: i) un programma degli investimenti, in relazione al cui ammontare riportare la durata della concessione richiesta, volto alla valorizzazione dell'area demaniale da assentire, con la specificazione della tipologia, della consistenza e delle caratteristiche delle attività che l'impresa richiedente avrebbe inteso esercitarvi e della relativa gestione; ii) un piano economico-finanziario relativo alla capacità finanziaria del richiedente che, in caso di concessioni di durata superiore a quattro anni, doveva essere asseverato da un istituto di credito di cui all'art. 183, comma 9, del Codice dei contratti pubblici.

La valutazione delle istanze presentate dagli operatori avrebbe dovuto essere condotta dall'autorità concedente sulla base dei criteri elencati (in ordine di importanza decrescente) dall'art. 2, comma 3: a) grado di coerenza con le indicazioni del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica; b) capacità di assicurare le più ampie condizioni di accesso al *terminal* per gli utenti e gli operatori interessati; c) natura e rilevanza degli investimenti infrastrutturali e sovrastrutturali finalizzati allo sviluppo della produttività portuale, alla tutela dell'ambiente e della sicurezza (nella duplice accezione di *safety* e *security*); d) obiettivi di traffico e di sviluppo della logistica portuale e retroportuale e della modalità ferroviaria; e) piano occupazionale; f) capacità di assicurare una adeguata continuità operativa del porto; g) sostenibilità ed impatto ambientale del progetto industriale proposto dall'impresa concorrente, livello di innovazione tecnologica e partenariato industriale con università e centri di ricerca contenuti nel programma di attività.

All'art. 2, commi 4 e 5 lo schema di regolamento ribadiva, inoltre, la necessità di riservare, in funzione delle caratteristiche del porto e tenuto conto della capacità operativa e delle funzioni del porto stesso, spazi per lo svolgimento di operazioni portuali a favore di imprese non concessionarie, stabilendo il principio per cui, in ogni caso, il rilascio delle concessioni non può pregiudicare l'attività delle imprese autorizzate ad espletare le operazioni portuali ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 84/1994.

Ai fini del rilascio delle concessioni di durata superiore a venticinque anni lo schema di decreto interministeriale prevedeva il coinvolgimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il quale avrebbe dovuto esprimere all'autorità concedente parere positivo circa la coerenza dell'istanza formulata dall'operatore con gli indirizzi di politica industriale marittima contenuti del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (art. 2, comma 6).

L'art. 3 precisava, inoltre, che l'istanza di concessione potesse essere presentata dalle imprese in possesso dell'autorizzazione ex art. 16 della Legge n. 84 del 1994 e dei necessari requisiti di capacità professionale, tecnica, organizzativa ed economico-finanziaria. Attraverso tale precisazione il decreto in esame avrebbe fatto chiarezza su uno degli aspetti problematici relativi all'interpretazione dell'art. 18 rispetto al quale la giurisprudenza ha assunto posizioni divergenti (cfr. *supra* i riferimenti giurisprudenziali sub nota 354).

Per quanto concerne la possibilità per l'impresa terminalista di chiedere il rinnovo della concessione, la scelta di fondo alla base dello schema di regolamento era quella di escludere eventuali proroghe automatiche. In questo senso all'art. 7 si stabiliva che l'operatore dovesse formulare un'apposita istanza almeno tre anni prima della scadenza e presentare la medesima documentazione prevista per le domande di nuove concessioni (i.e. un programma degli investimenti e un piano economico-finanziario). Anche in questo caso era prevista la pubblicazione per estratto della domanda di rinnovo, con le medesime modalità illustrate sopra, e l'avvio di una procedura ad evidenza pubblica. In questo senso l'autorità concedente avrebbe dovuto indicare un termine (non inferiore a trenta giorni e non superiore a novanta giorni) decorrente dalla pubblicazione della domanda per permettere la presentazione di osservazioni o di domande concorrenti, decorso il quale quest'ultime dovevano essere immediatamente pubblicate, stabilendosi a partire da tale momento un ulteriore termine per la presentazione di osservazioni da parte degli interessati (ma non di nuove domande concorrenti). L'art. 7, comma 6 prevedeva inoltre la verifica da parte dell'autorità concedente della coerenza dell'istanza di rinnovo e del relativo programma di attività con il Piano regolatore portuale e con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica (anche in questo caso, per le richieste di rinnovo di concessioni di durata superiore ai venticinque anni era previsto la necessità di ottenere il previo parere favorevole da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). In assenza del suddetto requisito il regolamento stabiliva che le domande dovessero essere dichiarate inammissibili.

L'art. 7, comma 8 stabiliva che nel caso di più domande di concessione, l'autorità concedente avrebbe proceduto ad una valutazione comparativa delle domande concorrenti sulla base dei criteri di cui all'art. 2, comma 4 nonché degli investimenti già effettuati dal concessionario nell'area in concessione e dell'attività portuale ivi svolta.

Lo schema di regolamento prevedeva, inoltre, un indennizzo a beneficio del concessionario uscente da parte del subentrante qualora il concessionario avesse realizzato o acquistato beni non amovibili per l'esercizio della concessione, agguantivi rispetto a quelli previsti nel programma degli investimenti, autorizzati dall'autorità concedente e non ancora ammortizzati dall'impresa (art. 9).

Ai sensi dell'art. 10 l'autorità concedente avrebbe dovuto svolgere ogni anno la verifica sulla concreta attuazione del programma degli investimenti, relazionando al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti circa l'esito di tale verifica. In caso di mancata attuazione del piano degli investimenti ovvero di negligenza o di imperizia

La mancata adozione del predetto decreto attuativo se, da un lato, non ha determinato una paralisi del settore portuale italiano, in quanto le Autorità Portuali hanno applicato direttamente le disposizioni contenute nell'art. 18 della Legge n. 84/1994<sup>(408)</sup>, dall'altro lato, ha determinato la formazione di prassi differenti da porto a porto in materia di assentimento delle concessioni in esame. Peraltro, come è stato osservato, l'assenza delle norme attuative ha prorogato indefinitamente l'efficacia della norma transitoria prevista dall'art. 20, comma 4 della Legge n. 84 del 1994<sup>(409)</sup>, rendendo applicabile alle concessioni ex art. 18 la disciplina prevista dagli artt. 36 ss. Cod. Nav. in materia di concessioni demaniali marittime, laddove invece il Legislatore della riforma del 1994 avrebbe inteso differenziare la disciplina delle concessioni di aree e banchine portuali per l'esercizio delle operazioni portuali dalla normativa delle concessioni demaniali nelle altre aree della circoscrizione portuale<sup>(410)</sup>.

Per quanto riguarda, in particolare, le forme di pubblicità che l'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) deve rispettare nella procedura di rilascio della concessione ex art. 18, Legge n. 84/1994, in mancanza della regolamentazione di attuazione ministeriale, si ritiene che possano trovare applicazione i principi generali previsti in ambito comunitario nonché nel nuovo Codice dei contratti pubblici (sebbene la materia delle concessioni demaniali non rientri nell'oggetto del D. Lgs. n. 50/2016). In proposito, il Consiglio di Stato ha statuito che «l'inveramento nell'ordinamento nazionale di fondamentali principi di diritto comunitario rinvenibili direttamente nel Trattato CE, ma non per questo sforniti di immediata efficacia precettiva (il riferimento è, essenzialmente, al rispetto della libertà di stabilimento, di

---

imprenditoriale da parte del concessionario nella gestione del terminal, si prevedeva la possibilità per l'autorità concedente di deliberare l'avvio della procedura per la decadenza della concessione ai sensi dell'art. 47 Cod. Nav.

<sup>407</sup> Peraltro, lo schema di decreto interministeriale è stato al centro di un braccio di ferro tra il Governo ed il Consiglio di Stato. I giudici di Palazzo Spada, infatti, pur condividendo l'intento perseguito dal Governo di colmare la lacuna normativa in questione e di uniformare il regime delle concessioni ex art. 18 della Legge n. 84/1994 superando l'ampia discrezionalità ad oggi riconosciuta alle singole autorità, hanno tuttavia ripetutamente criticato la scelta di porre alla base della procedura di selezione dei concessionari un modello di avviso *ad opponendum* e non quello della gara ad impulso pubblico (analogamente a quanto previsto per le concessioni di servizi dal Codice dei contratti pubblici, i cui principi generali la giurisprudenza amministrativa ritiene applicabili anche alle concessioni di beni demaniali, di per sé materia non rientrante nel D. Lgs. n. 50/2016) con predeterminazione dei criteri di selezione delle domande (Cons. Stato, Sez. Consultiva per gli Atti Normativi, parere 27 giugno 2016, n. 1505 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

<sup>408</sup> Alcune pronunce giurisprudenziali hanno ritenuto le norme dell'art. 18, Legge n. 84/1994 direttamente applicabili anche in assenza del decreto attuativo. In particolare si richiama T.A.R. Puglia – Lecce, Sez. I, 24 gennaio 2002, n. 184, *cit.*, secondo cui «l'art. 18 commi da 6 a 9 L. 28 gennaio 1994 n. 84, è immediatamente applicabile nonostante la mancata emanazione dei regolamenti di attuazione, dalla stessa legge previsti, perché contiene disposizioni sufficientemente dettagliate e precise, in analogia con le direttive “*self executing*”, e perché così non si vanificano le esigenze di adeguamento del nostro ordinamento ai principi comunitari ispiratori della riforma portuale nel suo complesso».

<sup>409</sup> L'art. 20, comma 4, Legge n. 84/1994 stabilisce che: «fino all'entrata in vigore delle norme attuative della presente legge, continuano ad applicarsi le disposizioni previgenti in materia».

<sup>410</sup> M. CASANOVA, *ult. op. cit.*, 219.

libera prestazione dei servizi, nonché ai principi di par condicio, imparzialità e trasparenza), non possa prescindere dall'assoggettamento delle pubbliche Amministrazioni all'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica ai fini della individuazione del soggetto contraente. Da tali acquisizioni giurisprudenziali non può ritenersi estranea la materia delle concessioni di beni pubblici (siano essi del demanio ovvero del patrimonio indisponibile dello Stato, delle Regioni o dei Comuni) [...]»<sup>(411)</sup>.

Richiamando tale orientamento del Consiglio di Stato, i giudici amministrativi friulani hanno recentemente affermato che la mera pubblicazione dell'istanza di concessione demaniale sull'albo pretorio on-line del Comune del luogo ove si trovi bene ai sensi dell'art. 18 Reg. Cod. Nav. «non possa ritenersi idonea ad assolvere, nel caso specifico, né all'incombente posto dall'art. 18, comma 1, l. n. 84/1994, né, tanto meno, costituire adempimento sufficiente al fine di assicurare il rispetto di basilari principi nazionali e comunitari di trasparenza, pubblicità, imparzialità e proporzionalità»<sup>(412)</sup>.

---

<sup>411</sup> Cons. Stato, 25 settembre 2009, n. 5765, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). Si richiama in proposito anche T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VII, 9 luglio 2009, n. 3828, *ibidem*, secondo cui «alle concessioni di beni pubblici di rilevanza economica (e, tra queste, specificamente ricomprese le concessioni demaniali marittime), poiché idonee a fornire una situazione di guadagno a soggetti operanti nel libero mercato, devono applicarsi i principi discendenti dall'art. 81 del Trattato UE e dalle Direttive comunitarie in materia di appalti, quali quelli della loro necessaria attribuzione mediante procedure concorsuali, trasparenti, non discriminatorie, nonché tali da assicurare la parità di trattamento ai partecipanti». Si veda, altresì, TAR Campania - Napoli, Sez. VII, 23 aprile 2010 n. 2085, *ibidem*, che ha precisato che «anche nell'assegnazione di un bene demaniale occorre individuare il soggetto maggiormente idoneo a consentire il perseguimento dell'interesse pubblico, garantendo a tutti gli operatori economici una parità di possibilità di accesso all'utilizzazione dei beni demaniali».

Del resto, il Consiglio di Stato nel parere espresso sullo «Schema di decreto recante la disciplina di affidamento in concessione di aree e banchine, comprese nell'ambito portuale, di cui all'art. 18, comma 1, legge 28 gennaio 1994, n. 84» (cfr. *supra* nota n. 430) ha affermato che «nello stesso impianto normativo [della Legge n. 84/1994] risiede in nuce la considerazione della peculiarità e dell'importanza, dal punto di vista economico-produttivo, di questa tipologia di provvedimenti concessori, e della necessità della più ampia possibile applicazione dei principi di trasparenza e concorrenza nel settore [...]». Ne deriva secondo il Consiglio di Stato che, «pur trattandosi della concessione di un bene pubblico (demaniale) e non di una concessione di servizi, la necessità di applicare i principi di matrice europea di trasparenza, non discriminazione, proporzionalità nelle procedure di assegnazione appare particolarmente pregnante ed ineludibile».

<sup>412</sup> T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 5 luglio 2017, n. 235, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it). In particolare, i giudici hanno ritenuto che l'affidamento di una concessione di significativa durata qual era quella del caso di specie (sessanta anni) «in un'epoca già connotata da un fervido dibattito sulle modalità da osservarsi per l'individuazione del concessionario di beni e/o servizi pubblici con valenza economica, avrebbe, pertanto, dovuto indurre l'Autorità competente ad adeguarsi alle più garantiste forme di pubblicità (aprendo, in sostanza, effettivamente il "mercato" ad altri eventuali competitori), anziché limitarsi ad un mero simulacro formale di pubblicità, quale è stata, senza dubbio, la pubblicazione della richiesta di rilascio della concessione demaniale all'albo del Comune di Muggia, cittadina che – come noto - conta meno di 15.000 abitanti e non è solita "ospitare" sul proprio albo comunale notizie di così rilevante importanza economica».

#### **4.10. Il controllo pubblico sull'attività delle imprese portuali.**

La Legge n. 84 del 1994 ed i relativi decreti ministeriali di attuazione hanno attribuito all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) poteri di controllo nei confronti delle imprese portuali non soltanto nella fase di rilascio dell'autorizzazione ma anche successivamente per tutto il tempo di efficacia dell'autorizzazione stessa. Come è stato osservato, tale scelta si pone «in linea con lo spirito della legge di riforma portuale fondato, come più volte osservato, su un principio di liberalizzazione controllata dei servizi a favore delle merci svolti in ambito portuale»<sup>(413)</sup>.

In particolare, come si è detto, l'art. 16, comma 2, Legge n. 84/1994 attribuisce all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale), o, laddove non istituita, all'Autorità Marittima, il compito di vigilare sull'applicazione delle tariffe indicate dalle imprese portuali. In particolare, il suddetto potere di vigilanza sulla politica tariffaria praticata dalle imprese autorizzate trova applicazione sia nella fase antecedente al rilascio dell'autorizzazione (quando l'autorità di controllo può preferire le imprese che, a parità di condizioni, praticano le tariffe più convenienti per gli utenti), sia in quella successiva al rilascio del predetto titolo abilitativo (ovvero quando l'autorità di controllo ha la facoltà di sanzionare la mancata applicazione delle tariffe rese pubbliche).

Anche al fine di stimolare le imprese portuali ad operare «perseguendo la massima produttività ed efficienza»<sup>(414)</sup> il Legislatore ha stabilito, all'art. 16, comma 6, che l'ente di controllo verifichi almeno annualmente il rispetto da parte degli operatori delle condizioni previste nel programma operativo. Analogamente l'art. 5, comma 3 del D.M. n. 585 del 1995 stabilisce che ogni anno sia effettuata «una ricognizione in ordine alla realizzazione del programma operativo da parte delle imprese autorizzate per un periodo superiore ad un anno». La predetta norma sanziona la mancata realizzazione del programma operativo con la revoca delle autorizzazioni pluriennali senza diritto ad alcuno indennizzo.

Il D.M. n. 585/1995 elenca le specifiche cause che possono determinare la sospensione o la revoca, senza diritto ad alcun indennizzo, da parte dell'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) dell'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuale. In particolare si tratta delle ipotesi in cui:

- a) il titolare dell'impresa o il suo procuratore, ovvero gli amministratori o i membri del collegio sindacale siano incorsi in procedimenti penali e concorsuali;

---

<sup>413</sup> M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 206.

<sup>414</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti e il diritto comunitario*, cit., 379.

- b) la capacità tecnica e finanziaria dell'impresa risulti notevolmente ridotta e tale da pregiudicare il corretto svolgimento delle operazioni portuali;
- c) il programma operativo predisposto dall'impresa non possa essere più realizzato per carenze organizzative ed inefficienza dei servizi, imputabili all'impresa stessa<sup>(415)</sup>;
- d) l'impresa abbia violato norme tributarie e previdenziali, nonché le disposizioni del D.M. n. 585/1995;
- e) l'impresa abbia utilizzato personale non iscritto nei registri attestanti la qualifica professionale;
- f) l'impresa abbia applicato tariffe superiori a quelle comunicate.

#### **4.11. I servizi portuali specialistici.**

Nell'ambito dei servizi alle merci contemplati dalla Legge n. 84 del 1994, oltre alle operazioni portuali rientrano, altresì, i servizi portuali relativi «a prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali» contemplati al primo comma dell'art. 16 della predetta legge, come modificato dall'art. 2 della Legge 30 giugno 2000, n. 186. Si tratta di un'ulteriore categoria di servizi (che la dottrina suole definire anche come servizi portuali *stricti iuris*)<sup>(416)</sup> introdotta dalla legge di riordino dell'ordinamento portuale del 1994, la cui disciplina ricalca, in sostanza, quella relativa alle operazioni portuali. In proposito una parte della dottrina ha criticato la scelta del Legislatore di frazionare i servizi alle merci in più sottospecie dai confini non sempre chiari e in diversi sotto-mercati giuridici cui non corrispondono altrettanti mercati economici<sup>(417)</sup>. Tale soluzione legislativa si porrebbe in contrasto, infatti, non soltanto con l'effettiva percezione che gli operatori del settore portuale hanno di tali servizi, ma anche con le indicazioni provenienti dal diritto comunitario. In questo senso, sarebbe stato preferibile inquadrare in modo unitario operazioni portuali e servizi portuali specialistici trattandosi di attività che da un punto di vista tecnico-economico non presentano differenze tali da giustificare un diverso regime di regolamentazione<sup>(418)</sup>.

Tanto premesso, il regime dei servizi portuali specialistici appare coerente con il citato principio della «liberalizzazione controllata» del mercato dei servizi alle merci che ha animato

<sup>415</sup> M. CASANOVA, *op. cit.*, 102; G. TACCOGNA, *op. cit.*, 751; M. BRIGNARDELLO, *ult. op. cit.*, 207.

<sup>416</sup> La scelta del Legislatore di definire i servizi in esame come «servizi portuali» appare poco felice dal momento che tradizionalmente tale espressione è utilizzata per indicare tutti i servizi effettuati in ambito portuale.

<sup>417</sup> M. BRIGNARDELLO, M. CASANOVA, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2011, 118.

<sup>418</sup> M. BRIGNARDELLO, *Operazioni portuali e «deposito minore»*, *cit.*, 1045; ID., *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, *cit.*, 211-212.

l'intervento riformatore del 1994. La disciplina dei servizi in esame prevede, infatti, diversi profili di intervento pubblico.

La concreta individuazione dei servizi portuali specialistici è rimessa alle singole Autorità Portuali (oggi Autorità di Sistema Portuale), ovvero alle Autorità Marittime nei porti in cui le prime non siano state istituite, che vi provvedono attraverso una specifica regolamentazione secondo i criteri previsti dal D.M. 6 febbraio 2001, n. 132<sup>(419)</sup>.

In proposito, l'art. 2, comma 3 del decreto attuativo precisa che «il carattere specialistico» dei servizi portuali *stricti iuris* è costituito dalla particolare competenza tecnica del fornitore, rappresentata anche dalla disponibilità di attrezzature e/o macchinari specificamente dedicati alla fornitura del servizio. Il successivo comma 4 dell'art. 2, D.M. n. 132/2001 specifica, inoltre, che «il carattere complementare ed accessorio» dei servizi portuali specialistici è costituito dalla circostanza che, pur trattandosi di attività «distinte» dalle operazioni portuali, tali servizi si pongono in ruolo «servente» a quest'ultime<sup>(420)</sup> in quanto «funzionali» al proficuo svolgimento del ciclo delle operazioni portuali, contribuendo a migliorarne la qualità (in termini di produttività, celerità e snellezza) e risultando necessari per eliminarne i residui o le conseguenze indesiderate<sup>(421)</sup>.

L'art. 2, comma 5 del suddetto decreto attuativo precisa, inoltre, che i servizi portuali specialistici devono essere individuati «sulla base delle esigenze operative del porto, delle imprese autorizzate e operanti, e delle specifiche necessità risultanti dall'organizzazione locale del lavoro portuale».

Come è stato osservato in dottrina, non soltanto il decreto attuativo fornisce una definizione di servizi portuali specialistici che nulla aggiunge a quella contenuta nell'art. 16 della Legge n.

---

<sup>419</sup> D.M. 6 febbraio 2001, n. 132, recante «Regolamento concernente la determinazione dei criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali, ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 84».

<sup>420</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2014, n. 586, in *Dir. mar.*, 2015, 2, 341 ss., con nota di G. TACCOGNA, *I «diritti autonomi passeggeri» ed i corrispettivi per il servizio portuale di stazione marittima*.

<sup>421</sup> Alla luce della definizione contenuta nel D.M. n. 132/2001 si è ritenuto che il Legislatore abbia inteso configurare i servizi in esame come «esterni» al ciclo delle operazioni portuali, con ciò superando alcune incertezze interpretative sorte in conseguenza dell'ambiguità della definizione contenuta nell'art. 16 della Legge n. 84/1994. Prima dell'adozione del citato decreto attuativo la dottrina si era chiesta, infatti, se nell'ambito di tali servizi potessero rientrare anche attività svolte in concomitanza e all'interno del ciclo delle operazioni portuali o se, al contrario, vi rientrassero esclusivamente servizi esterni non riconducibili al ciclo delle predette operazioni. In argomento si veda M. BRIGNARDELLO, M. CASANOVA, *Diritto dei trasporti*, cit., 110 ed i riferimenti bibliografici ivi riportati alle note 66, 67 e 68, i quali rilevano che permangono, tuttavia, incertezze rispetto al quesito «se un singolo servizio sia concretamente proprio del ciclo delle operazioni portuali oppure sia ad esso esterno, quesito su cui la dottrina non sembra essere riuscita a raggiungere soluzioni univoche, considerato che certe tipologie di servizi, quali ad esempio, la pulitura, la pesatura, la riparazione degli imballaggi, sono state qualificate come attività esterne al ciclo delle operazioni portuali da taluni ed interne da altri».

84/1994<sup>(422)</sup>, rispetto alla quale risulta pressoché identica, ma gli stessi criteri previsti dall'art. 2 del decreto ministeriale di attuazione ai fini dell'individuazione dei servizi portuali specialistici appaiono alquanto generici<sup>(423)</sup>. L'incertezza interpretativa collegata alla definizione dei servizi in esame ha comportato, quale inevitabile conseguenza, che le scelte adottate dalle singole autorità competenti variassero da porto a porto<sup>(424)</sup>.

---

<sup>422</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1 del D.M. n. 132/2001 «Sono servizi portuali le attività imprenditoriali consistenti nelle prestazioni specialistiche, che siano complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali, da rendersi su richiesta di soggetti autorizzati allo svolgimento anche in autoproduzione delle operazioni portuali».

<sup>423</sup> Prevedeva le possibili conseguenze derivanti dall'incertezza della definizione dei servizi portuali in esame, all'indomani dell'adozione del decreto ministeriale M. CAMPAILLA, *Le operazioni portuali. Lineamenti nazionali e profili funzionali*, Trieste, 2000, 55, secondo cui «i criteri vincolanti fissati dal Ministro dei trasporti e della navigazione, ai quali dovranno ispirarsi le Autorità portuali per emanare ciascuna la propria regolamentazione volta ad individuare le attività qualificabili come servizi portuali, non rappresenteranno nulla più che dei criteri generali ed astratti inevitabilmente destinati a lasciare alle singole Autorità portuali la facoltà di procedere alla individuazione dei servizi portuali con un margine di discrezionalità che, in taluni casi, potrebbe rivelarsi piuttosto ampio. Non appare, pertanto, inverosimile che le varie attività economiche che vengono svolte nei porti possano essere di volta in volta ricomprese ed escluse dal novero dei servizi portuali a seconda della specifica regolamentazione adottata, in ambito locale, dalla competente Autorità portuale. A seconda della regolamentazione adottata, in ambito locale dalla singola Autorità portuale, la medesima attività economica potrebbe, dunque, essere qualificata quale operazione portuale, quale servizio portuale, ovvero quale attività economica portuale disciplinata dall'art. 68 c. nav.».

<sup>424</sup> A titolo esemplificativo si consideri che nel Porto di Venezia sono ricondotte nell'ambito dei servizi portuali specialistici le seguenti attività: «1) riempimento e/o svuotamento *container*/ro-ro/trailer ed attività ad esse inerenti e conseguenti; 2) campionatura, misurazione e pesatura delle merci; 3) vagliatura di merci alla rinfusa (es. carbone) e lavorazione di merci senza trasformazione (es. frantumazione); 4) imballaggio, pulizia merce, ricondizionamento e riparazione imballaggi (gabbie, casse, palette, ...), rizzaggio, derizzaggio, fardaggio e copertura merce; 5) pulizia celle / magazzini / depositi / piazzali / banchine ed altre aree operative con l'utilizzo di idonee attrezzature; 6) riparazione/manutenzione contenitori vuoti ed attività ad esse inerenti e conseguenti; 7) sezionatura tronchi e merci in genere; 8) attività di spingicarro con idonee attrezzature; 9) trasporto rinfuse polverulente con autocarri telonati e trasporto colli eccezionali in ambito portuale con idonei mezzi meccanici; 10) prevenzione dell'interramento dei fondali e dell'intorbidamento ed inquinamento delle acque durante le operazioni di carico e scarico su/da navi di materiali pulverulenti (es. carbone, caolino, clinker, sfarinati)» (cfr. Autorità Portuale di Venezia, ord. 31 dicembre 2013, n. 386, in [www.port.venice.it](http://www.port.venice.it)).

Nel Porto di Trieste sono invece inquadrati come servizi portuali *stricti iuris*: «1. noleggio di mezzi di sollevamento verticale con relativo personale: a) attività tecnica qualificata di fornitura di mezzi ed attrezzature finalizzate al sollevamento verticale nelle operazioni portuali altamente qualificate e per prestazioni specializzate, con impiego di personale di manovra e di segnalazione a terra; 2. servizi per interventi resi alla merce: attività tecnica e manuale comprendente ogni forma di manipolazione della merce non inclusa nelle operazioni portuali; a) riempimento e svuotamento *container*; b) condizionamento e ricondizionamento merci in colli; c) riparazione degli imballaggi e dei contenitori; d) pulitura delle merci; e) spazzatura stive; f) movimentazione merce per controlli e attività ispettive; g) fardaggio (apposizione di materiali atti alla protezione o messa in sicurezza della merce); h) rizzaggio e derizzaggio su vettori terrestri e ferroviari nei terminali marittimi; 3. servizi connessi al controllo della merce: attività amministrativa/operativa finalizzata a verificare/attestare qualità, quantità, stato e peso delle merci, anche mediante l'opportuno riscontro documentale, in qualunque fase del ciclo, nonché ogni forma di assistenza amministrativa specialistica e accessoria e complementare al ciclo; a) controllo merceologico e qualitativo della merce; b) controllo marche e cernita della merce; c) contatura, pesatura e misurazione della merce; d) assistenza allo stivaggio/prestivaggio della merce; e) interchange; 4. servizi di vigilanza della merce: attività svolta da personale munito di apposite qualifiche, mirante a prevenire il rischio di danneggiamento o sottrazioni delle attrezzature, dei mezzi o della merce soggetta alle operazioni portuali: a) sorveglianza della merce, delle attrezzature e dei mezzi; b) monitoraggio contenitori frigo. Sono escluse le attività svolte in esecuzione dei piani di security ai fini dell'ISPS Code. 5. ogni altra attività, non compresa nei servizi portuali sopra elencati, [complementare e accessoria al ciclo delle operazioni portuali]» (cfr. Autorità Portuale di Trieste, decreto 27 gennaio 2016, n. 1493, in [www.porto.trieste.it](http://www.porto.trieste.it)).

L'esercizio dei servizi in esame, al pari di quanto previsto dalla disciplina relativa alle operazioni portuali, è soggetto a regime autorizzatorio. In particolare, ai sensi dell'art. 16, comma 3, Legge n. 84/1994 l'autorizzazione è rilasciata dall'Autorità Portuale, oggi Autorità di Sistema Portuale, (o, laddove non istituita, dall'Autorità Marittima) e può riguardare lo svolgimento, per conto proprio o di terzi, da parte delle imprese portuali, di uno o più servizi specialistici da individuarsi nell'autorizzazione stessa.

Come precisato dall'art. 2, comma 1 del D.M. n. 132/2001 i servizi portuali specialistici sono resi «su richiesta di soggetti autorizzati allo svolgimento anche in autoproduzione delle operazioni portuali». Ne consegue, quindi, che i servizi in esame possono essere richiesti sia dalle imprese portuali autorizzate ad effettuare le operazioni portuali ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 84/1994, sia dalle imprese terminaliste, sia infine dagli armatori operanti in autoproduzione<sup>(425)</sup>.

Il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dei servizi portuali specialistici è subordinato alla verifica della sussistenza in capo al richiedente dei requisiti di carattere tecnico-organizzativo necessari allo svolgimento dei predetti servizi. A differenza di quanto previsto dalla disciplina in materia di operazioni portuali (vedi *supra* par. 4.4), i requisiti tecnico-organizzativi per effettuare i servizi in esame non sono stati prestabiliti dal Legislatore ma, ai sensi dell'art. 4, comma 1 del D.M. n. 132/2001, devono essere determinati di volta in volta dall'autorità di controllo competente, che li deve rendere pubblici prima della data di scadenza per la presentazione delle domande, «parametrandoli al livello ed alla qualità dei traffici portuali».

L'ampia discrezionalità lasciata all'amministrazione nella fissazione dei requisiti per la fornitura dei servizi portuali specialistici è stata criticata da una parte della dottrina secondo cui, in tal modo, si correrebbe il rischio «di porre in essere ulteriori disparità di disciplina e

---

<sup>425</sup> M. BRIGNARDELLO, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 194. L'Autrice osserva, peraltro, che il riferimento all'autoproduzione contenuto nell'art. 3, comma 1 del D.M. n. 132/2001 parrebbe riguardare le autorizzazioni rilasciate alle imprese portuali per l'espletamento di servizi portuali specialistici per conto proprio e non invece le autorizzazioni all'autoproduzione da parte delle navi in occasione del loro arrivo o partenza dal porto (del resto, l'art. 16, comma 4 della Legge n. 84/1994, nel prevedere il diritto di autoproduzione da parte degli armatori delle operazioni portuali non menziona i servizi in esame). Tuttavia, la stessa Autrice osserva che «negare ad una nave di autoprodurre determinate attività in qualche modo connesse e funzionali al ciclo delle operazioni portuali potrebbe [...] significare non consentirle di svolgere tutte le attività necessarie per completare il carico e lo scarico della merce e la sua movimentazione nell'ambito portuale. Per altro verso richiedere separate autorizzazioni per lo svolgimento in autoproduzione di operazioni portuali e servizi portuali specialistici significherebbe allungare ulteriormente le formalità burocratiche rendendo sempre meno attrattiva l'autoproduzione» (cfr. M. BRIGNARDELLO, *ult. op. cit.* 211).

conseguentemente di trattamento delle imprese portuali»<sup>(426)</sup>. In particolare è stato osservato che in questo modo si corre il rischio che i requisiti in parola «possano assumere contenuti diversi da porto a porto, potendo così risultare ora più agevole, ora più complesso, l'accesso al mercato» dei servizi in esame<sup>(427)</sup>.

Il comma 2 dell'art. 4 elenca i motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione da parte dell'autorità competente nel caso di condanna penale del richiedente<sup>(428)</sup> mentre il comma 3 esclude espressamente che le imprese autorizzate alla fornitura di lavoro temporaneo ex art. 17, comma 2 della Legge n. 84/1994 possano ottenere l'autorizzazione a svolgere i servizi in esame, precisando, altresì, che le suddette imprese non possono né essere detenute dalle imprese autorizzate a svolgere operazioni portuali o servizi portuali specialistici ai sensi dell'art. 16, comma 1, Legge n. 84/1994 né detenere partecipazioni in tali ultime imprese<sup>(429)</sup>.

L'art. 3, comma 2 del D.M. 132 del 2001 riconosce all'autorità competente la libertà di stabilire il termine entro cui le imprese portuali devono presentare le richieste di autorizzazione allo svolgimento dei servizi portuali specialistici. Sia l'art. 16, comma 7ter della Legge n. 84/1994 che l'art. 3, comma 4 del citato decreto attuativo impongono all'amministrazione di esprimersi sulla richiesta entro novanta giorni, decorsi i quali, in assenza di diniego motivato, la richiesta si intende accolta in forza del principio del silenzio-assenso.

L'art. 3, comma 6 del decreto attuativo stabilisce, inoltre, che l'autorizzazione deve essere rilasciata per un periodo di tempo che va da un minimo di un anno ad un massimo di quattro anni, ferma restando la possibilità di rinuncia o decadenza motivata.

Nel caso di presentazione di un numero di domande superiore al numero massimo di autorizzazioni rilasciabili prestabilito dall'amministrazione, ai sensi dell'art. 3, comma 3, D.M. n. 132/2001, a parità di condizioni deve essere preferito il soggetto che offra il servizio a condizioni di costo più favorevoli per l'utente.

---

<sup>426</sup> M. BRIGNARDELLO, *ult. op. cit.*, 200; M. CAMPAILLA, *op. cit.*, 80 ss.

<sup>427</sup> M. BRIGNARDELLO, M. CASANOVA, *Diritto dei trasporti, cit.*, 117.

<sup>428</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 4, comma 2, D.M. n. 132/2001 non può essere autorizzato allo svolgimento dei servizi portuali *stricti iuris* chi sia stato condannato per un delitto punibile con pena non inferiore nel minimo a tre anni di reclusione, oppure per contrabbando, truffa, appropriazione indebita o per un delitto contro la fede pubblica salvo che sia intervenuta la riabilitazione. La predetta disposizione precisa, inoltre, che il provvedimento di condanna può riferirsi al titolare dell'impresa individuale ovvero, in caso di società, agli amministratori ed ai componenti del collegio sindacale.

<sup>429</sup> In proposito si è osservato che la norma in questione è stata dettata al fine di garantire «l'effettiva liberalizzazione della materia, garantendo l'esplicitarsi della concorrenza nella misura più ampia possibile» (M. GRIGOLI, *In merito alla regolamentazione dei servizi portuali*, in *Giust. civ.*, 2001, 2, 504).

L'art. 16, comma 7 della Legge 84/1994 attribuisce all'autorità di controllo il potere di stabilire il numero massimo di autorizzazioni, oltre che per lo svolgimento delle operazioni portuali, anche per l'esercizio a favore di terzi dei servizi portuali specialistici. Tale potere può essere esercitato per esigenze di funzionalità del porto (i.e. vincoli di spazio, ragioni di sicurezza e di tutela ambientale) e del traffico, in modo da assicurare, comunque, il massimo della concorrenza nel settore. In proposito si è osservato che i parametri previsti per il contingentamento dei servizi portuali specialistici lascerebbero all'amministrazione margini di discrezionalità più ampi rispetto a quanto avviene per le operazioni portuali, ove il Legislatore, con il D.M. n. 585/1995, ha individuato ulteriori criteri cui le autorità competenti devono attenersi (cfr. *supra* par. 4.6)<sup>(430)</sup>.

Analogamente a quanto previsto per l'esercizio delle operazioni portuali dall'art. 16, comma 3, Legge n. 84/1994, il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al pagamento di un canone annuale ed alla prestazione di una cauzione. La disciplina in materia si limita, tuttavia, a stabilire che l'ammontare di canone e cauzione deve essere predeterminato dall'autorità competente tenendo conto esclusivamente del fatturato del fornitore del servizio (art. 3, comma 5, D.M. n. 132/2001).

Sul piano tariffario, l'art. 6 del decreto di attuazione si limita a stabilire che le tariffe dei servizi in esame e le relative variazioni devono essere comunicate all'autorità competente dall'operatore privato il quale è tenuto a renderle pubbliche. Tale disposizione attribuisce all'amministrazione il compito di vigilare sull'applicazione delle tariffe che le sono state comunicate dal fornitore del servizio portuale specialistico.

Infine, per quanto concerne il controllo da parte dell'autorità competente, il D.M. n. 132/2001, all'art. 3, comma 6 prevede la sola ipotesi di decadenza dall'autorizzazione allo svolgimento dei servizi portuali specialistici<sup>(431)</sup> nulla stabilendo, a differenza della disciplina in materia di operazioni portuali, in merito alla sua eventuale sospensione. Come è stato osservato, tale scelta si spiegherebbe in quanto lo svolgimento dei servizi in esame presuppone un'organizzazione meno complessa in capo all'impresa portuale per cui l'autorità di controllo «difficilmente sarebbe in grado di distinguere, come invece accade nel caso di operazioni

---

<sup>430</sup> M. BRIGNARDELLO, *ult. op. cit.*, 196.

<sup>431</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 6, D.M. n. 132/2001 la decadenza può essere dichiarata per le seguenti ipotesi:

- a) perdita di uno dei requisiti previsti per il rilascio dell'autorizzazione;
- b) omesso pagamento del canone annuale;
- c) abusiva sostituzione nell'esercizio delle attività autorizzate;
- d) inadempienza degli obblighi derivanti dall'autorizzazione o imposti da norme di legge o di regolamento.

Il successivo comma 7 stabilisce che prima di dichiarare la decadenza, l'autorità competente fissa un termine entro il quale l'interessato può presentare le sue deduzioni.

portuali, infrazioni lievi ed episodiche (determinanti la mera sospensione dell'autorizzazione) ed infrazioni gravi e reiterate (comportanti la decadenza della stessa)»<sup>(432)</sup>.

---

<sup>432</sup> M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 207-208.

## Capitolo 5 – I servizi tecnico-nautici.

**5.1.** I servizi tecnico-nautici. **5.2.** La disciplina dei servizi tecnico-nautici e l'interesse pubblico perseguito. **5.3.** Il mercato dei servizi tecnico-nautici. **5.4.** L'obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici. **5.5.** L'autoproduzione nel settore dei servizi tecnico-nautici. **5.6.** I rapporti tra Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) e Autorità Marittima in materia di sicurezza nei porti. **5.7.** La disciplina comunitaria in materia di servizi portuali: il Regolamento (UE) 2017/352.

### 5.1. I servizi tecnico-nautici.

Pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio compongono la particolare *species* di servizi portuali che si suole indicare come servizi tecnico-nautici (anche detti ancillari alla navigazione). Secondo la definizione coniata dalla dottrina genovese i servizi in esame sono volti ad assicurare che le navi arrivino, si muovano, manovrino, ormeggino, sostino e ripartano con modalità tali da limitare potenziali danni a persone, all'ambiente marino, alle infrastrutture portuali e alle merci trasportate<sup>(433)</sup>.

Si tratta, quindi, di una tipologia di servizi che risulta teleologicamente finalizzata a garantire la sicurezza (intesa nella sua accezione di *safety*) attraverso prestazioni specialistiche che si caratterizzano per l'alto livello di competenza tecnica<sup>(434)</sup>, per il possesso di idonee strutture e mezzi da parte dei fornitori e per il fatto di essere rese non soltanto nell'interesse dell'utente-nave e della comunità portuale ma anche, e più in generale, della collettività<sup>(435)</sup>.

I servizi tecnico-nautici risultano, inoltre, connotati da una stretta interdipendenza in quanto, di norma, ciascun servizio tecnico-nautico tende a concatenarsi con altri servizi della stessa *species*, in una successione di attività logicamente e materialmente consequenziali<sup>(436)</sup>.

In sintesi, il servizio di pilotaggio è volto a fornire assistenza al Comandante della nave durante l'ingresso nel porto e al momento dell'uscita, fornendo le informazioni sulle caratteristiche specifiche dello scalo nonché degli spazi acquei in cui avviene il servizio e

---

<sup>433</sup> S.M. CARBONE, *Lezioni e casi di diritto marittimo*, cit., 127. Altri Autori annoverano in tale categoria anche i servizi resi dai sommozzatori e dai palombari (cfr. A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 158-159) mentre A. ANTONINI, *Servizi tecnico-nautici e concorrenza*, in *Dir. trasp.*, 2012, 122, oltre alle predette attività, vi ricomprende anche il servizio di portabagagli.

<sup>434</sup> I servizi in esame richiedono particolari competenze a carattere marinaresco, oltre ad una conoscenza approfondita delle condizioni fisico-geografiche dei luoghi in cui il servizio deve essere prestato nonché delle tecniche sottese al servizio stesso.

<sup>435</sup> A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *op. cit.*, 166.

<sup>436</sup> R. LONGOBARDI, *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (approfondita con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, Torino, 1997, 294. In questo senso, si consideri, ad esempio, che al momento dell'arrivo di una nave nel porto il suo rimorchio fino alla banchina sarà prodromico rispetto al suo ormeggio mentre al momento della partenza la nave dovrà prima essere disormeggiata e poi condotta fuori dal porto con l'ausilio dei rimorchiatori.

suggerendo la manovra da eseguire<sup>(437)</sup>. Il servizio di rimorchio garantisce, invece, alle navi la possibilità di manovrare in spazi ristretti, consentendo loro di avvicinarsi, transitare e partire dal porto, permettendo inoltre alle imbarcazioni di affrontare in condizioni di maggior sicurezza scenari meteo-marini particolarmente difficili<sup>(438)</sup>. L'ormeggio assicura il corretto attracco della nave in arrivo alle banchine o alle boe dello scalo, offrendo, altresì, il servizio di vigilanza per tutta la sua permanenza in porto e pronto intervento nel caso in cui sorga una necessità o emergenza. L'ormeggiatore deve inoltre cooperare con l'equipaggio della nave al momento della partenza, liberandola dagli ancoraggi ed aspettando presso il luogo di disormeggio fino a quando l'imbarcazione abbia lasciato in sicurezza il porto. Il servizio di battellaggio ha ad oggetto il trasferimento di persone (membri dell'equipaggio, agenti, provveditori, etc.) e cose (in particolare, beni necessari per le attività di bordo) dalle banchine del porto alla nave ormeggiata in rada o presso i terminal.

Come si è ampiamente illustrato *supra*, la riforma del 1994 si è focalizzata soprattutto sui servizi alle merci, dedicando poco spazio ai servizi ancillari alla navigazione. Tali servizi continuano pertanto ad essere disciplinati dalle norme del Codice della Navigazione (i.e. artt. 86-100 per il pilotaggio e artt. 101-107 per il rimorchio) e dal relativo Regolamento di attuazione (i.e. artt. 98-137 per il pilotaggio, artt. 139-139 per il rimorchio, artt. 208-214 per gli ormeggiatori, artt. 215-128 per i barcaioi), mentre le uniche disposizioni della Legge n. 84/1994 che riguardano i servizi in esame sono contenute nei commi *1bis*, *1ter*, *1quater* e *1quinquies* dell'art. 14.

In particolare l'art. 14, comma *1bis* definisce unitariamente i servizi tecnico-nautici come «servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo». In virtù di tale interesse pubblico alla sicurezza il successivo comma *1ter* dell'art. 14 precisa che nei porti sede di Autorità di Sistema Portuale la disciplina e l'organizzazione dei servizi tecnico-nautici sono stabilite dall'Autorità Marittima che vi provvede d'intesa con l'Autorità di Sistema Portuale. In difetto d'intesa, l'art. 14, comma *1ter* stabilisce che sia il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti a dettare la disciplina e l'organizzazione dei servizi in esame. Il Legislatore ha dunque inteso attribuire la responsabilità decisionale e la competenza prioritaria in materia di sicurezza della navigazione

---

<sup>437</sup> Il pilota è un ausiliario del Comandante e le sue funzioni sono limitate alla qualità di consigliere e di esperto suggeritore. L'art. 321 Cod. Nav. stabilisce in tal senso che il pilota, allorché salga a bordo della nave, entra a far parte del suo equipaggio, risultando equiparato nella gerarchia dell'organizzazione di bordo al primo ufficiale di coperta.

<sup>438</sup> Dal servizio di rimorchio, detto rimorchio portuale ovvero rimorchio-manovra, si distingue il c.d. rimorchio d'altura (anche detto rimorchio-trasporto) che si realizza quando una parte si obbliga a trasportare una nave o un altro mezzo galleggiante da un luogo ad un altro per via marittima.

ad un soggetto in posizione di terzietà - i.e. l'Autorità Marittima – limitando, per converso, il potere di co-decisione delle Autorità di Sistema Portuale<sup>(439)</sup>. Si tratta di una disposizione normativa che fornisce una precisa indicazione che rispetto a tale tipologia di servizi portuali le esigenze pubblicistiche di sicurezza risultano assolutamente prevalenti.

La Legge n. 230/2016<sup>(440)</sup> ha aggiunto all'art. 14 il comma *lquater* con il quale il Legislatore ha previsto un ampliamento spaziale dell'ambito di svolgimento dei servizi tecnico-nautici. In particolare, il nuovo comma ha precisato che «per porti o per altri luoghi d'approdo o di transito delle navi si intendono anche le strutture di ormeggio presso le quali si svolgono operazioni di imbarco o sbarco di merci e passeggeri, come banchine, moli, pontili, piattaforme, boe, torri, navi o galleggianti di stoccaggio temporaneo e punti di attracco, in qualsiasi modo realizzate anche nell'ambito di specchi acquei esterni alle difese foranee». Come è stato osservato dai primi commentatori, si tratta di una modifica rilevante in quanto il predetto ampliamento spaziale operato dal Legislatore è suscettibile di «incidere, da un lato, sull'operatività territoriale delle relative concessioni volte a fornire i servizi medesimi, dall'altro, sulla nozione naturalistica di porto in senso stretto (riconducibile agli artt. 28 cod. nav. e 822 cod. civ.)»<sup>(441)</sup>. In questo senso, dalla lettura della nuova disposizione parrebbe emergere una concezione di porto più ampia individuata sulla base della «localizzazione delle attività finalizzate al trasporto e alla navigazione (operazioni di imbarco o sbarco di merci e passeggeri realizzate anche nell'ambito di specchi acquei esterni alle difese foranee), in relazione alle quali la persistenza del sistema monopolistico per la fornitura dei servizi tecnico-nautici e del divieto di autoproduzione (o, ancor di più di esenzione), quale mezzo per raggiungere la sicurezza (in un'area non più naturalmente ristretta) potrebbe essere di non facile giustificazione»<sup>(442)</sup>.

Tanto premesso, l'assetto giuridico dei servizi tecnico-nautici delineato dal Legislatore e le sue applicazioni nella prassi sono stati oggetto di vivace dibattito tra gli studiosi e costituiscono terreno di scontro tra opposti interessi ed esigenze. In tal senso, all'interesse pubblico alla tutela della sicurezza cui i servizi alle navi sono preordinati si contrappone l'interesse particolare degli utenti a non essere obbligati ad avvalersene se non nei casi strettamente necessari e a non dover pagare tariffe eccessivamente onerose. La tutela della sicurezza deve

---

<sup>439</sup> S.M. CARBONE, F. GOBBO, F. MUNARI, C. POZZI, *La regolazione dei servizi tecnico-nautici*, Milano, 2004, 27.

<sup>440</sup> Legge 1 dicembre 2016, n. 230, *Modifiche al codice della navigazione in materia di responsabilità dei piloti dei porti e disposizioni in materia di servizi tecnico-nautici*.

<sup>441</sup> E.G. ROSAFIO, *Il quadro dei servizi tecnico-nautici alla luce della L. 1 dicembre 2016, n. 230 e del Reg. UE 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017: prime osservazioni*, in *Dir. mar.*, 4, 2017, 1008-1009.

<sup>442</sup> *Ibidem*.

dunque equilibrarsi con le esigenze di economicità ed efficienza delle attività portuali in modo da non pregiudicare bensì favorire la competitività del sistema portuale<sup>(443)</sup>.

Le principali questioni che caratterizzano il complesso quadro dei servizi tecnico-nautici, di cui si tenterà di dare conto nel prosieguo del presente capitolo, attengono anzitutto alla circostanza che, come si è anticipato, il Legislatore ha concepito tale tipologia di servizi in modo unitario anche se i singoli servizi sono disciplinati da specifiche norme e presentano caratteristiche differenti.

In secondo luogo, diversamente dalle operazioni portuali che sono state oggetto del radicale processo di liberalizzazione (seppur controllata) operata dalla Legge n. 84/1994, ancora oggi secondo l'opinione prevalente il regime di mercato preferibile per i servizi in questione, pur in assenza di una normativa *ad hoc*, sarebbe quello del monopolio ritenendosi, viceversa, che una situazione di concorrenza tra più fornitori non sarebbe idonea a garantire la sicurezza della navigazione.

Ulteriore aspetto problematico riguarda l'obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici. Di norma, infatti, l'amministrazione pubblica (i.e. l'Autorità Marittima) impone alle navi di avvalersi obbligatoriamente dei prestatori dei servizi tecnico-nautici, anche se queste, in concreto, potrebbero essere in grado di manovrare autonomamente. Tale scelta viene in genere giustificata sulla base della necessità di realizzare non tanto la sicurezza della singola nave bensì la sicurezza della navigazione in ambito portuale.

Considerato che i servizi tecnico-nautici risultano finalizzati a garantire la sicurezza della navigazione, si tende inoltre ad escludere il riconoscimento a favore degli utenti del diritto di autoprodurli, poiché, si sostiene, l'autoproduzione dei servizi tecnico-nautici da parte dei singoli utenti potrebbe andare a discapito della sicurezza della navigazione.

Altro tema di notevole rilievo è quello relativo ai criteri e meccanismi per la formazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici. Il Legislatore ha demandato, infatti, tale aspetto all'autorità pubblica con la conseguenza che le tariffe di tali servizi risultano anelastiche in quanto stabilite dall'Autorità Marittima prescindono dalle dinamiche della domanda ed offerta. Poiché, infatti, come si dirà meglio nel prosieguo, la fornitura dei servizi in esame deve

---

<sup>443</sup> Del resto, se originariamente i servizi tecnico-nautici sono sorti per consentire alle navi di manovrare in sicurezza nelle acque portuali, tale esigenza è progressivamente diminuita grazie allo sviluppo tecnologico che ha reso più agevole svolgere tali operazioni in autonomia (in particolare con riferimento ad alcune tipologie di navi dotate di sistemi propulsivi idonei, quali i traghetti e le navi ro/ro). Tuttavia, nonostante l'evoluzione tecnologica di mezzi e strutture, l'interesse pubblico alla sicurezza è considerato ancora oggi predominante rispetto alle esigenze tecniche e agli interessi economici particolari dei singoli utenti (cfr. M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Riflessioni sui servizi tecnico-nautici alla luce della giurisprudenza*, in *Dir. mar.*, 2009, 314).

integrare il carattere di servizio universale<sup>(444)</sup>, al fine di coprire anche i costi ulteriori connessi all'universalità del servizio agli utenti è imposta una tariffa maggiore rispetto al costo della prestazione effettivamente usufruita.

Si osserva, infine, che il regime dei servizi tecnico-nautici delineato dal nostro Legislatore deve oggi essere letto alla luce della recente disciplina comunitaria in materia di fornitura di servizi portuali. Il 15 febbraio 2017, dopo un lungo *iter* di approvazione da parte delle istituzioni comunitarie, è stato, infatti, adottato il Regolamento (UE) 2017/352, le cui norme saranno efficaci a decorrere dal 24 marzo 2019. In ogni caso, si può anticipare sin d'ora che il predetto regolamento, pur dettando alcune disposizioni in materia di servizi tecnico-nautici non appare *prima facie* tale da poter produrre un radicale impatto, come da taluni auspicato soprattutto nell'ottica di una possibile liberalizzazione del settore, sull'attuale assetto dei servizi ancillari alla navigazione.

## **5.2. La disciplina dei servizi tecnico-nautici e l'interesse pubblico perseguito.**

L'inquadramento giuridico dei servizi ancillari alla navigazione nonché i criteri organizzativi e funzionali propri di tali servizi sono stabiliti dall'art. 14 della Legge n. 84/1994, il quale regola, in particolare, il concorso dell'Autorità Marittima ed Autorità di Sistema Portuale nella loro disciplina ed organizzazione all'interno dei singoli porti e le modalità di determinazione delle relative tariffe. Le modalità di accesso al mercato dei servizi tecnico-nautici da parte dei fornitori, il contenuto dei singoli servizi, i poteri di controllo e di regolazione da parte dell'Autorità Marittima su tali servizi nonché, per il pilotaggio, le modalità organizzative, sono invece disciplinati dal Codice della Navigazione e dal relativo Regolamento attuativo<sup>(445)</sup>.

Il quadro normativo contenuto in tali ultime fonti consente all'Autorità Marittima di disciplinare compiutamente i servizi in esame, stabilendo, in particolare, sulla base di appositi

---

<sup>444</sup> Pertanto, i prestatori devono essere pronti ad intervenire a tutte le ore del giorno e in tutti i giorni dell'anno, anche per far fronte a circostanze eccezionali.

<sup>445</sup> In proposito si richiamano: art. 17 Cod. Nav. che attribuisce all'Autorità Marittima tutte le competenze generali e residuali nella materia della navigazione (compresa, quindi, anche la disciplina dei servizi tecnico-nautici); art. 62 Cod. Nav. che stabilisce il potere dell'Autorità Marittima di «regola[re] e vigila[re], secondo le disposizioni del regolamento, l'entrata e l'uscita, il movimento, gli ancoraggi e gli ormeggi delle navi, l'ammarramento, lo stazionamento e il movimento degli idrovolanti nelle acque del porto»; art. 63 Cod. Nav. che attribuisce all'Autorità Marittima il potere di intervenire in casi di emergenza anche utilizzando i fornitori di servizi tecnico-nautici quali ausiliari; artt. 66 e 67 Cod. Nav. che attribuiscono all'Autorità Marittima il compito di individuare i mezzi di cui devono dotarsi i prestatori di servizi tecnico-nautici in ciascuno scalo per poter erogare il proprio servizio; art. 81 Cod. Nav. che riconosce all'Autorità Marittima il generale potere di provvedere «per tutto quanto concerne in generale la sicurezza e la polizia del porto o dell'approdo e delle relative adiacenze».

regolamenti locali adottati d'intesa con l'Autorità di Sistema Portuale ai sensi dell'art. 14, comma 1<sup>ter</sup>, Legge n. 84/1994, gli obblighi di servizio pubblico che tali servizi devono in concreto perseguire e che «ne confermano e precisano la funzione di interesse generale svolta dai servizi tecnico nautici, e la loro caratterizzazione di c.d. servizio universale»<sup>(446)</sup>.

Per quanto concerne l'inquadramento giuridico, l'art. 14, comma 1<sup>bis</sup> della Legge n. 84/1994 definisce i servizi tecnico-nautici come «servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo». Nonostante la scelta terminologica non del tutto convincente<sup>(447)</sup>, è opinione condivisa che i servizi tecnico-nautici siano riconducibili nella categoria dei «servizi di interesse economico generale» di cui all'art. 106 TFUE. Tale disposizione consente agli Stati membri di non applicare le norme comunitarie in materia di libera concorrenza nei confronti delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale nel caso in cui l'applicazione di tali norme «osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della missione loro affidata».

La riconduzione dei servizi in esame nell'alveo dei servizi di interesse economico generale ha comportato riflessi significativi sull'assetto dei servizi in esame. In questo senso, poiché si è ritenuto che la funzione specifica dei servizi tecnico-nautici (i.e. la sicurezza della navigazione) potesse essere compromessa dall'eventuale attuazione di logiche concorrenziali nel settore, l'art. 106, comma 2 TFUE è stato posto a fondamento della prassi di affidamento di tali servizi ad un unico fornitore in regime di monopolio.

Gli interpreti si sono interrogati sull'effettiva opportunità di configurare unitariamente la categoria dei servizi tecnico-nautici. Tale opzione legislativa si deve, invero, alla Legge n. 186/2000<sup>(448)</sup> che, in questo senso, pare aver recepito le osservazioni avanzate da una parte della dottrina, secondo cui la soluzione più efficiente, dal punto di vista della Pubblica

---

<sup>446</sup> S.M. CARBONE, P. CELLE, M. LOPEZ DE GONZALO, *Il diritto marittimo attraverso i casi e le clausole contrattuali*, Torino, 2011, 161.

<sup>447</sup> La scelta del Legislatore della riforma del 1994 di utilizzare la locuzione «servizi di interesse generale» ha destato alcune perplessità in dottrina atteso che essa avrebbe potuto essere confusa con la diversa nozione di servizi di interesse generale di cui all'art. 6, comma 4, lett. c), della Legge n. 84/1994 (quali, ad esempio, l'illuminazione, la raccolta di rifiuti, etc.), ritenendosi che sarebbe stato più corretto se il Legislatore si fosse riferito a tale servizi come servizi economici di interesse generale finalizzati alla sicurezza della navigazione nelle acque portuali (cfr. M. BRIGNARDELLO, *Sicurezza della navigazione e servizi tecnico-nautici*, in M.P. RIZZO, C. INGRATOCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014, 211). Inoltre, come è stato osservato, ricorrendo a tale locuzione il Legislatore con ogni probabilità intendeva far riferimento alla nozione comunitaria di «servizi di interesse economico generale», della quale avrebbe tuttavia ommesso l'aggettivo «economico», di cui all'art. 106 TFUE (ex art. 86 TCE), per giustificare la mancata applicazione, nei loro confronti, dei principi di libera concorrenza sanciti dal Trattato (cfr. D. GENNARI, *Recenti orientamenti giurisprudenziali su alcuni aspetti problematici in materia di servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione: spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Dir. trasp.*, 2002, 831).

<sup>448</sup> Legge n. 186 del 30 giugno 2000, «Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo».

Amministrazione, sarebbe quella di considerare in modo unitario i servizi tecnico-nautici, in un'ottica tesa a consolidare un «sistema della sicurezza nelle acque portuali»<sup>(449)</sup>. In proposito, si osserva che l'enfatizzazione dell'unitarietà della tipologia dei servizi in esame emergente dall'attuale formulazione dell'art. 14 della Legge n. 84/1994 ha contribuito ad uniformarne progressivamente la disciplina relativamente ad aspetti significativi, quali l'organizzazione, le tariffe e da ultimo la loro eventuale obbligatorietà.

Altra dottrina ha tuttavia osservato come la scelta di unire in una sola categoria tutti i tipi di servizi tecnico-nautici, enfatizzando l'aspetto della sicurezza rispetto a quello prettamente economico-commerciale, non avrebbe tenuto conto della circostanza che, dal punto di vista tecnico, i singoli servizi assumono un diverso valore. In questo senso, si è obiettato, sarebbe stato più opportuno non porre sullo stesso piano servizi che, tra loro, presentano profili e caratteristiche tecniche, nonché profili problematici, anche molto differenti<sup>(450)</sup>. Ad esempio, si è evidenziato come pilotaggio, ormeggio e battellaggio possano considerarsi servizi *human intensive* in cui è prevalente l'elevata qualificazione professionale dei prestatori, laddove, invece, il rimorchio rappresenta un servizio *capital intensive* riguardo al quale risulta prevalente l'aspetto imprenditoriale connesso alla particolare dotazione strumentale richiesta in capo ai fornitori. Ancora, l'art. 102 Reg. Nav. Mar. stabilisce che l'ammissione alla Corporazione dei piloti avvenga per concorso al fine di garantire che ciascun richiedente possieda i particolari requisiti soggettivi richiesti *ex lege*. In modo analogo gli artt. 208 e 216 Reg. Nav. Mar. impongono ad ormeggiatori e barcaioli l'iscrizione in appositi registri tenuti dal Comandante del porto ai fini della quale è richiesto il possesso di specifici requisiti. Diversamente, ai sensi dell'art. 138 Reg. Nav. Mar. il servizio di rimorchio può essere prestato sulla base di una concessione che può essere rilasciata alle sole imprese dotate di adeguati mezzi tecnici<sup>(451)</sup>.

Come si è detto, l'art. 14, comma *1bis* della Legge n. 84/1994 chiarisce espressamente che l'interesse sottostante alla fornitura dei servizi tecnico-nautici è quello di garantire la sicurezza nella movimentazione delle navi in ambito portuale.

---

<sup>449</sup> F. MUNARI, *Il riordino della legislazione portuale e la disciplina dei servizi funzionali alla sicurezza nelle acque portuali. Appunti per una discussione*, in *Dir. mar.*, 1996, 970, secondo il quale è opportuno che i servizi volti a garantire la sicurezza della navigazione nei porti siano concepiti in modo unitario, organizzati e disciplinati con modalità *mutatis mutandis* omogenee tra i diversi servizi e diretti dalla medesima autorità

<sup>450</sup> M. CASANOVA, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, in R. TRANQUILLI-LEALI, E.G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, Milano, 2008, 35.

<sup>451</sup> M. BRIGNARDELLO, *Sicurezza della navigazione e servizi tecnico-nautici*, cit., 210-211; M. ORRÙ, *Servizi tecnico-nautici tra mercato e monopolio*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, 143.

La connessione teleologica dei servizi tecnico-nautici con l'interesse pubblico alla sicurezza della navigazione, oltre ad averne giustificato la menzionata considerazione unitaria, costituisce la ragione per cui, a differenza di quanto è avvenuto per le operazioni portuali, l'assetto giuridico e gestionale dei servizi ancillari è stato soltanto marginalmente interessato dalla riforma del 1994 che ha condotto alla liberalizzazione dei servizi alle merci<sup>(452)</sup>. Si è dunque affermato che le considerazioni svolte in materia di liberalizzazione delle operazioni portuali (in relazione, in particolare, al loro mercato e alla possibilità di autoprodurre tali attività) non possano essere, *sic et simpliciter*, trasfuse nell'ambito dei servizi tecnico-nautici<sup>(453)</sup>.

Del resto, anche la giurisprudenza ha evidenziato come i servizi tecnico-nautici presentino «problematiche totalmente diverse»<sup>(454)</sup> dal mercato delle operazioni portuali che ne giustificano una diversa disciplina «trattandosi di attività funzionali al perseguimento di obiettivi di interesse generale, qual è la sicurezza dei porti e delle rade, nonché la prevenzione degli eventi dannosi nel loro ambito, senza soluzione temporale nell'arco delle 24 ore»<sup>(455)</sup>.

I servizi tecnico-nautici presentano, infatti, le caratteristiche del servizio universale atteso che al fine di garantire la tutela della sicurezza della navigazione detti servizi devono essere disponibili senza soluzione di continuità 24 ore al giorno, 365 giorni all'anno (c.d. prontezza operativa), ed essere prestati a chiunque ne faccia richiesta, con qualunque tipo di nave e di condizioni meteo-marine, sulla base di tariffe, regole e modalità operative imposte dalla pubblica amministrazione attraverso atti a carattere autoritativo<sup>(456)</sup>.

---

<sup>452</sup> In proposito si è osservato che, soprattutto per effetto delle modifiche introdotte dalla Legge n. 647/1996 e poi dalla Legge n. 186/2000, sulla disciplina codicistica è andato a sovrapporsi un quadro normativo coerente con il diritto comunitario (cfr. S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 284).

<sup>453</sup> D. GENNARI, *op. cit.*, 837.

<sup>454</sup> Cass. civ., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746, in *Dir. trasp.*, 2002, 174, 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*. In particolare, secondo la Suprema Corte la riforma del 1994 ha inteso incidere sulle «attività terrestri del porto, lasciando invece, immutata la disciplina delle attività “marittime” tuttora largamente disciplinate dal codice della navigazione e dal relativo regolamento in particolare per ciò che attiene alla sicurezza e alla disciplina del traffico nelle acque portuali». Secondo la predetta decisione «la liberalizzazione che la Legge n. 84/1994 ha attuato per le operazioni terrestri non si è, quindi, estesa ai servizi tecnici, in ordine ai quali il legislatore [...] ha confermato il potere di regolamentazione attribuito all'autorità amministrativa, includendovi espressamente quello di organizzazione del servizio».

<sup>455</sup> Cons. giust. amm. Sicilia, 20 dicembre 2000, in *Dir. mar.*, 2002, 561, con nota di C. MONTEBELLO, *Il composito quadro dei “servizi portuali” e le regole della concorrenza*. I giudici amministrativi hanno in tal senso precisato che «gli effetti di liberalizzazione conseguenti prima dalla sentenza della Corte di Giustizia CE [...] e poi dalle norme abrogative [...] della Legge n. 84/1994» sono riferibili alle sole operazioni portuali.

<sup>456</sup> S.M. CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, cit., 399.

Peraltro, è stato osservato che il concetto di servizio universale, quale servizio che deve essere fornito a qualsiasi utente lo richieda in qualunque ora del giorno ed in qualunque giorno dell'anno, utilizzato da questa dottrina e dall'Antitrust, coincide solo parzialmente alla nozione di servizio universale accolta dalla Commissione europea

Come si dirà *infra*, la natura universale dei servizi in esame è stata spesso indicata quale fondamento dell'esistenza di un effettivo monopolio naturale nel mercato dei servizi ancillari alla navigazione, in quanto il prestatore universale del servizio sarebbe in grado di seguire economie di scala tali da consentire una diminuzione dei costi dell'impresa e, quindi, prezzi più competitivi per l'utenza<sup>(457)</sup>.

### 5.3. Il mercato dei servizi tecnico-nautici.

Si è anticipato sopra che uno degli aspetti maggiormente discussi in relazione ai servizi ancillari alla navigazione riguarda il loro regime di mercato e, in particolare, se detti servizi debbano essere o meno sottratti alla concorrenza. Si è altresì detto che la disciplina dei servizi tecnico-nautici è ancor oggi prevalentemente contenuta nel Codice della Navigazione e nel relativo Regolamento di attuazione e che su tale disciplina si sono innestati i successivi interventi del Legislatore che hanno lasciato per lo più intatto lo statuto pubblicistico dei servizi tecnico-nautici. Tale disciplina si caratterizza per la priorità attribuita dal Legislatore alla tutela dell'interesse pubblico alla sicurezza della navigazione rispetto agli altri interessi connessi a tale categoria di servizi portuali<sup>(458)</sup>.

A tal fine il Legislatore ha ritenuto opportuno mantenere i servizi tecno-nautici assoggettati al regime concessorio (viceversa superato in relazione ai servizi alle merci), dettando una disciplina particolarmente dettagliata riguardante ogni aspetto dell'organizzazione e del funzionamento degli stessi. Di conseguenza, il mercato dei servizi ancillari risulta fortemente regolamentato e sottoposto ad un rigido controllo pubblico, mentre l'autonomia imprenditoriale degli operatori privati resta confinata entro spazi relativamente ridotti<sup>(459)</sup>.

In questo senso, il mercato dei servizi in esame non risulta influenzato soltanto da fattori di tipo economico, ossia dal gioco della domanda e dell'offerta, bensì dalle decisioni dell'autorità

---

nel Libro Bianco del 2004 sui *Servizi di interesse generale*, *cit.*, secondo cui il servizio universale stabilisce il diritto di ogni cittadino di accedere a taluni servizi considerati essenziali e impone l'obbligo alle industrie di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che includono tra l'altro una copertura territoriale totale a prezzi abbordabili, così M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 319.

<sup>457</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, *cit.*, 285, i quali precisano che, sebbene tale affermazione debba essere valutata sul piano empirico volta per volta, le dimensioni degli scali portuali italiani parrebbero confermare la sussistenza delle caratteristiche del monopolio naturale.

<sup>458</sup> In proposito si richiama, tra le molte, T.A.R. Sardegna, 31 marzo 2006, n. 471, in *Dir. mar.*, 2008, 231, che ha evidenziato come «l'interesse pubblico primario e prevalente sia senza dubbio quello di garantire (anche in via preventiva) la sicurezza della navigazione e degli attracchi», con ciò chiarendo che la funzione pubblica cui tali servizi sono preordinati prevale sugli interessi particolari degli operatori privati.

<sup>459</sup> S. ZUNARELLI, *op. cit.*, 122. In merito si veda anche la questione della asimmetria informativa e dei rischi di cattura del regolatore su cui al paragrafo 7.2.

pubblica circa la loro organizzazione nonché dall'assegnazione dei predetti compiti di pubblico interesse. L'offerta e la domanda nel mercato dei servizi tecnico-nautici risultano, infatti, eterodeterminate in quanto, da un lato, le caratteristiche e le modalità della fornitura dei servizi in esame sono stabilite autoritativamente, dall'altro, è la stessa autorità pubblica a poterne imporre la fruizione ai vettori stabilendone le modalità «in base a logiche che esulano da considerazioni economiche o commerciali e che afferiscono, invece, a valutazioni di sicurezza»<sup>(460)</sup>.

Tanto premesso, pare ormai condivisa sia dalla dottrina<sup>(461)</sup> che dalla giurisprudenza<sup>(462)</sup> l'opinione per cui le disposizioni che disciplinano i servizi in esame non impongono necessariamente il regime di monopolio e che quindi rispetto ai servizi alle navi non si configuri un monopolio legale. In proposito, la disciplina in materia di pilotaggio di cui all'art. 86 Cod. Nav., nel prevedere che «nei porti [...] dove è riconosciuta la necessità del servizio di pilotaggio, è istituita [...] una corporazione di piloti», sembra effettivamente lasciare intendere che negli scali portuali in cui non è ritenuto necessario istituire la Corporazione, il predetto servizio possa essere fornito da più soggetti abilitati. Analogamente, per quanto riguarda l'ormeggio e il battellaggio, la creazione di un unico gruppo in ciascuno scalo

---

<sup>460</sup> M. ORRÙ, *op. cit.*, 141; S.M. CARBONE, P. CELLE, M. LOPEZ DE GONZALO, *op. cit.*, 166.

<sup>461</sup> In proposito, tra i molti, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 213.

Anche l'AGCM ha in più occasioni evidenziato come alla luce della normativa codicistica la prestazione dei servizi tecnico-nautici in regime di esclusiva non rappresenti l'unica forma di mercato prevista dalla legge, sottolineando come le esigenze di sicurezza del lavoro e della navigazione non appaiano necessariamente «in conflitto con la concorrenza tra imprese, né con assetti istituzionali che introducano gli stessi incentivi all'efficienza determinati dal libero mercato» (cfr. AGCM, provv. n. 5415 del 16 ottobre 1997, in *Dir. trasp.*, 1998, 287 ss.).

<sup>462</sup> Cass. civ., Sez. I, 30 gennaio 2017, n. 2230, in *DeJure*; Cass. civ., SS.UU., 7 maggio 2002, n. 6488, in *Dir. mar.*, 2003, 813, con nota di C. MONTEBELLO, *Verso la liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici nel quadro del diritto comunitario della concorrenza?*; Cass. civ., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746, *cit.*

Si richiama, altresì, T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV, 14 febbraio 2014 n. 480, in *www.giustizia-amministrativa.it* nonché T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 495, in *Dir. trasp.*, 2, 2016, con nota di R. TOMASELLO, *Sull'organizzazione del servizio di pilotaggio obbligatorio*; T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 946 e T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 947, in *Dir. mar.*, 4, 2016, annotate da M. LOPEZ DE GONZALO, nonché in *Riv. dir. nav.*, 2, 2016, 839 ss., con nota di A. MARINO, *Spunti sui servizi di pilotaggio e di ormeggio*. Tali ultime decisioni, intervenute in materia di pilotaggio, hanno precisato che gli affidamenti delle concessioni non devono necessariamente essere effettuati in esclusiva e, per di più, senza una gara pubblica. Al contrario, la scelta del modello di gestione dei servizi deve essere il risultato di un'adeguata ponderazione tra la tutela della concorrenza e l'esigenza collettiva alla sicurezza pubblica e che, ove si abbia riguardo all'aspetto dell'esclusività del servizio, quest'ultima, se adeguatamente supportata da idonea motivazione, prevale sulla prima. Nella ricostruzione operata dai giudici amministrativi sarebbe dunque possibile che più piloti decidano di riunirsi in più corporazioni facendosi concorrenza sulle tariffe e sulle modalità di fornitura del servizio anche alla luce dell'art. 96 Cod. Nav. ai sensi del quale, qualora non vi sia la corporazione, il Comandante del porto può autorizzare altri marittimi ad esercitare il servizio di pilotaggio. Le predette decisioni sono state riformate dalle sentenze gemelle Cons. giust. amm. Sicilia, 9 ottobre 2017, n. 428 e 429.

Anche l'AGCM ha in più occasioni evidenziato come alla luce della normativa codicistica la prestazione dei servizi tecnico-nautici in regime di esclusiva non rappresenti l'unica forma di mercato prevista dalla legge, sottolineando come le esigenze di sicurezza del lavoro e della navigazione non appaiano necessariamente «in conflitto con la concorrenza tra imprese, né con assetti istituzionali che introducano gli stessi incentivi all'efficienza determinati dal libero mercato» (cfr. AGCM, provv. n. 5415 del 16 ottobre 1997, *cit.*).

rappresenterebbe una possibilità e non un obbligo da parte del Comandante del porto, il quale provvede in tal senso solo «ove ne ravvisi l'opportunità», rispettivamente ex art. 209, comma 2, ed art. 215, comma 3, Reg. Nav. Mar.

Se pertanto, è possibile quantomeno ipotizzare che i servizi in questione non siano riservati a singoli prestatori, nella prassi la normalità è che l'Autorità Marittima, sulla scorta di decisioni discrezionali adottate sulla base della normativa codicistica, attribuisca una posizione di monopolio ai fornitori dei servizi in esame. Secondo un parte della dottrina, tra la sicurezza della navigazione e il regime di monopolio sussisterebbe tuttavia un inscindibile legame, in particolar modo in materia di pilotaggio<sup>(463)</sup>. Considerata l'intrinseca limitatezza degli spazi portuali, l'eventuale presenza di più fornitori di un dato servizio tecnico-nautico all'interno del medesimo porto potrebbe indurre gli operatori a ridurre i prezzi per rendere più appetibile l'offerta, a discapito della qualità e soprattutto della sicurezza del servizio, ovvero facilitare la formazione di intese tra gli operatori e, quindi, situazioni di abuso in termini di aumento delle tariffe a discapito degli utenti e, più in generale, dell'efficienza dello scalo.

La dottrina «filomonopolista» valorizza, inoltre, la circostanza per cui il settore dei servizi tecnico-nautici presenterebbe le caratteristiche del c.d. «monopolio naturale»<sup>(464)</sup>. In questo senso, tenuto conto dei notevoli costi fissi che il fornitore deve sostenere per il fatto di erogare un servizio pubblico con caratteri di universalità, che richiede peraltro una struttura e un'organizzazione idonea a soddisfare anche esigenze di tipo eccezionale, un solo prestatore sarebbe in grado di fornire un servizio a costi inferiori rispetto a quelli che verrebbero sostenuti da una pluralità di imprese, in quanto il monopolista gode di un'economia di scala. Se invece vi operassero più prestatori, ciascuno di essi produrrebbe una quantità inferiore di servizi con costi medi più elevati a discapito degli utenti e della competitività del porto<sup>(465)</sup>.

---

<sup>463</sup> S.M. CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, cit., 400; F. MUNARI, *Il riordino della legislazione portuale e la disciplina dei servizi funzionali alla sicurezza nelle acque portuali. Appunti per una discussione*, in *Dir. mar.*, 1996, 969.

<sup>464</sup> Tesi condivisa anche da alcuna giurisprudenza. In particolare si richiama T.A.R. Lazio, 12 gennaio 1996, n. 61, in *Dir.mar.*, 1998, 1288 ss., secondo cui «i servizi tecnico-nautici a causa dello stretto collegamento tra il loro esercizio e l'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico (tendenti a garantire la sicurezza dei porti e la prevenzione degli eventi dannosi nel loro ambito senza soluzione temporale nell'arco delle ventiquattro ore) danno luogo ad ipotesi di monopolio naturale, come tale insopprimibile».

<sup>465</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *I servizi ancillari alla navigazione tra esigenze di sicurezza e regole del mercato*, cit., 956; S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, cit., 37; L. SALAMONE, *Operazioni portuali e servizi tecnico nautici a dieci anni dalla riforma del sistema portuale: dall'interpretazione della giurisprudenza all'intervento del legislatore*, in *Diritto & Diritti* ([www.diritto.it](http://www.diritto.it)), 2004.

Secondo l'AGCM «se [...] la presenza di elevati costi fissi o non recuperabili nella prestazione dei servizi tecnico-nautici (determinati dall'obbligo di presenza 24 ore su 24 imposto attraverso i regolamenti delle Autorità Marittime) ostacola, di fatto, l'entrata di concorrenti disposti a servire solo una parte della domanda, tale impedimento potrebbe essere rimosso imponendo ad un solo operatore l'obbligo di servizio universale e

Per coprire i costi fissi dei servizi di prontezza operativa generalmente è diffusa la prassi, ritenuta ammissibile dalla giurisprudenza comunitaria<sup>(466)</sup>, di far pagare agli utenti, che si servono dei servizi tecnico-nautici, una tariffa comprensiva del costo del servizio effettivamente prestato e di una maggiorazione volta a sovvenzionare il costo del servizio di prontezza operativa<sup>(467)</sup>.

Si è altresì osservato che le caratteristiche del monopolio naturale sembrerebbero ricorrere soltanto in relazione al servizio di pilotaggio, mentre per gli altri servizi tecnico-nautici - in particolare per quello di rimorchio e di ormeggio - sarebbe invece possibile prevedere più prestatori operanti nel medesimo scalo<sup>(468)</sup>. Del resto, anche in ambito europeo è constatabile come le esperienze concorrenziali riguardino principalmente i grandi porti (Rotterdam e Amburgo) e siano limitate al servizio di rimorchio, mentre quello di pilotaggio appare per lo più svolto in regime di mercato monopolistico<sup>(469)</sup>.

Posizione contrapposta a quella filomonopolista è stata espressa da altra dottrina secondo cui in realtà non vi sarebbe un'effettiva correlazione tra esigenze di sicurezza ed applicazione del regime monopolistico<sup>(470)</sup> nonché dall'AGCM che, pur riconoscendo la prevalenza dell'interesse alla sicurezza della navigazione, ha affermato che «la garanzia della sicurezza

---

ripartendo tra gli altri gli oneri derivanti da una gestione gravata da obblighi. Gli oneri derivanti da una presenza continuata potrebbero, in particolare, essere finanziati mediante una *fee* applicata a tutte le imprese concorrenti. Va, peraltro, osservato che una simile soluzione richiede la presenza di un organismo regolatore (oppure il conferimento di competenze e risorse adeguate alle autorità amministrative esistenti) che eserciti un controllo sui costi e sull'efficienza del fornitore del servizio universale e determini l'ammontare di tale *fee*. Da un lato, infatti, la *fee* dovrebbe consentire la copertura degli specifici oneri che l'impresa sostiene nell'adempiere all'obbligo di servizio pubblico, dall'altro tali costi devono essere contenuti, al fine di non scoraggiare l'ingresso di nuove imprese. Va osservato, infine, che la scelta dell'operatore che svolgerà il servizio gravato da obblighi di universalità, dovrebbe avvenire preferibilmente attraverso un meccanismo di asta volto a minimizzare l'aumentare dei sussidi» (AGCM, *Indagine conoscitiva del settore dei servizi portuali*, 1997, in Boll. n. 43/1997, 93).

<sup>466</sup> CGCE 18 giugno 1998, causa C-266/96, in *Dir. trasp.*, 1999, 849.

<sup>467</sup> Pare in proposito interessante la soluzione adottata dalla Capitaneria di porto di Messina con le ordinanze nn. 19 e 20 del 15 aprile 2003, in [www.guardiacostiera.it/capitanerieonline/index.cfm?id=22](http://www.guardiacostiera.it/capitanerieonline/index.cfm?id=22), che prevede l'affidamento ad un unico soggetto del servizio tecnico-nautico e di quello di prontezza operativa, determinando però separatamente la tariffa del servizio tecnico-nautico da quella del servizio di prontezza operativa. In questo modo, da un lato, le navi che utilizzano effettivamente quel servizio tecnico-nautico pagano una tariffa predeterminata sulla base di particolari criteri (quali il tonnellaggio, la tipologia e la durata delle prestazioni usufruite), dall'altro, tutte le navi che si trovano nello scalo sono tenute a corrispondere, indipendentemente dai servizi di cui si avvalgono, una tariffa forfetaria calcolata in base al tempo di stazionamento nel porto. Come è stato osservato si tratta di un modello di tariffazione volto a coprire i costi del servizio universale che tiene conto della circostanza per cui qualsiasi nave che utilizza un porto trae vantaggio dalla presenza dei servizi tecnico-nautici universali anche se, in concreto, potrebbe non essere mai nella necessità di doversene avvalere (M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 354).

<sup>468</sup> G. ACQUARONE, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.*, 2008, 3, 767.

<sup>469</sup> M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 328; AGCM 16 ottobre 1997, n. 5416, *cit.*

<sup>470</sup> C. COTTIGNOLA, *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano, 2003, 203 ss., il quale esclude che rispetto ai servizi in esame possa sussistere il carattere di monopolio naturale, ritenendo invece che dalla duplicazione di strutture si potrebbe produrre una maggior efficienza dei servizi e che la conseguente relativa duplicazione dei costi risulterebbe in ogni caso contenuta e trascurabile.

non appare necessariamente in conflitto con la concorrenza tra imprese» e che, pertanto, la scelta del regime di mercato da applicare ad un dato servizio tecnico-nautico non dovrebbe essere il risultato di una scelta aprioristica derivante dagli interessi da perseguire bensì il frutto di una valutazione basata sul caso concreto tenendo conto di una molteplicità di fattori quali, ad esempio, la dimensione dei porti, la differente conformazione geografica e l'esposizione alle condizioni meteomarine<sup>(471)</sup>.

L'assetto monopolistico del mercato dei servizi tecnico-nautici è stato altresì criticato in quanto il monopolista, in assenza di un meccanismo competitivo, sarebbe facilmente portato, per perseguire i propri interessi economici, ad abusare della propria posizione a discapito degli interessi degli operatori privati e con ricadute negative sul sistema portuale nazionale, in particolare in termini di minor attrattività dei traffici rispetto ai *competitors* internazionali (vedi *infra* par. 7.4)<sup>(472)</sup>.

In alternativa al regime di monopolio che caratterizza l'attuale assetto - di fatto - dei servizi tecnico-nautici nei principali scali portuali italiani, sono state prospettate altre soluzioni: si è sostenuto, ad esempio, che la concorrenza tra più prestatori potrebbe essere realizzata attraverso l'imposizione a tutti i fornitori di oneri di servizio pubblico, in modo tale che ciascuno di essi contribuisca direttamente a garantire il servizio universale<sup>(473)</sup>, oppure imponendo ai vari prestatori di corrispondere un contributo a favore del soggetto che, assumendosi l'impegno di garantire il servizio universale, sopporta maggiori costi<sup>(474)</sup>. Ancora, si è osservato che, tenendo conto della limitatezza degli spazi portuali, qualora s'intendesse operare una liberalizzazione dei servizi in esame, si potrebbe prevedere un numero massimo di prestatori, come peraltro avviene in materia di operazioni portuali *ex art.* 16, comma 7 della Legge n. 84/1994. Una soluzione originale ed innovativa è stata prospettata di recente anche dai giudici amministrativi con riferimento al servizio di pilotaggio. In particolare, si è prospettata, quale alternativa all'attuale situazione di monopolio, la presenza di un numero di prestatori con un unico centro di coordinamento<sup>(475)</sup>.

Se quindi, quantomeno a livello teorico, è possibile ipotizzare forme di concorrenza nel settore dei servizi tecnico-nautici, tuttavia è evidente che una concorrenza eccessivamente limitata

---

<sup>471</sup> AGCM 16 ottobre 1997, n. 5416, *cit.*

<sup>472</sup> M. CASANOVA, *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. dir. terz.*, 2000, 318 ss.

<sup>473</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva del settore dei servizi portuali*, *cit.*, punti 246 e 247.

<sup>474</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *I servizi ancillari alla navigazione tra esigenze di sicurezza e regole del mercato*, in *Dir. mar.*, 1995, 965 ss.

<sup>475</sup> T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 495, *cit.* Critica tale soluzione R. TOMASELLO, *ivi*, in ragione dell'inevitabile aumento dei costi della prontezza operativa del servizio in caso di suddivisione del porto in distinte aree, sotto un unico centro di controllo.

costituirebbe più un omaggio al principio che non una realtà effettiva. In questo senso, l'inevitabile presenza numericamente limitata di fornitori, dovuta alla ristrettezza degli spazi portuali, come si è detto sopra, potrebbe comportare il ricorso a pratiche sleali e ad abusi consistenti, ad esempio, in taciti accordi tra i fornitori stessi, con conseguenze soprattutto in termini di tariffe. Al contempo, se ciò non accadesse, la tendenza a ridurre i prezzi per attrarre maggiore clientela potrebbe portare ad un successivo peggioramento della qualità dei servizi, in modo analogo a quanto successo in materia di servizi di assistenza aeroportuale a terra<sup>(476)</sup>.

Traendo una prima conclusione sul punto, si concorda con quanti affermano che attualmente il mercato dei servizi tecnico-nautici è molto distante da un regime di effettiva concorrenza, motivo per cui l'alternativa all'attuale situazione di monopolio (di fatto) pare al limite poter consistere soltanto nella presenza di un limitato numero di prestatori presso ciascuno scalo. Qualora il controllo pubblico su questi pur pochi prestatori dovesse risultare più complesso e difficile di quello su un unico operatore, tenuto altresì conto della possibilità che i pochi prestatori possano accordarsi per limitare la concorrenza in danno degli utenti, il monopolio risulterebbe il «male minore» non solo per ragioni connesse alla sicurezza della navigazione portuale ma anche in quanto tale assetto economico potrebbe garantire una maggiore efficienza sul piano economico nella fornitura dei servizi in questione<sup>(477)</sup>.

In assenza di «concorrenza nel mercato»<sup>(478)</sup> si ritiene che debba quantomeno essere garantita la «concorrenza per il mercato», attraverso una selezione del fornitore mediante gara pubblica, assoggettando inoltre il suo operato a periodici controlli di efficienza<sup>(479)</sup>. In questo senso, come si dirà *infra*, la procedura di evidenza pubblica stabilita per il servizio di rimorchio prevede forme di pubblicità e di comparazione che dovrebbero garantire quantomeno una forma di concorrenza preventiva tra i soggetti interessati al rilascio del titolo concessorio<sup>(480)</sup>. Negli altri servizi tecnico-nautici l'iter di accesso per concorso pubblico alla professione

---

<sup>476</sup> M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 326.

<sup>477</sup> *Ibidem*; M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 217.

<sup>478</sup> L'orientamento filo-monopolistico, che appare ormai consolidato, risulta peraltro coerente con le norme di diritto interno ed europee (finanche in seguito alla recente adozione del Regolamento UE 2017/352, su cui *infra*).

<sup>479</sup> M. BRIGNARDELLO, *loc. op. cit.*; M. ORRÙ, *op. cit.*, 142; in giurisprudenza, T.A.R. Sicilia – Catania, Sez. IV, 14 febbraio 2014, n. 480, *cit.*, secondo cui l'affidamento del servizio di rimorchio, pur in esclusiva, non può in ogni caso prescindere da una gara pubblica.

<sup>480</sup> Si è peraltro osservato come rispetto al servizio di rimorchio in passato vigesse «una sorta di tacito patto di non concorrenza tra le varie imprese di rimorchio per cui nessuna di loro ha chiesto di operare in un porto dove era già presente un'altra» e che in effetti «la maggior parte delle controversie, sorte frequentemente in questo settore, ha visto coinvolti non tanto i potenziali prestatori concorrenti, desiderosi di entrare nel mercato, quanto piuttosto gli utenti che hanno reagito non contro le posizioni monopolistiche di per sé, bensì per il fatto di essere obbligati a sopportare ingenti costi per ottenere la fornitura dei servizi tecnico-nautici non sempre necessari» (M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 214).

garantisce una concorrenza potenziale tra quanti aspirano a far parte della corporazione dei piloti o dei gruppi in cui sono riuniti ormeggiatori e battellieri<sup>(481)</sup>.

#### **5.4. L'obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici.**

Sebbene i servizi in questione siano di norma facoltativi, l'art. 14, comma *1bis* della Legge n. 84/1994, come novellato dall'art. 3, comma 1, lett. a) della Legge n. 230/2016, stabilisce che i servizi tecnico-nautici possano essere resi obbligatori «con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'autorità marittima, d'intesa con l'autorità di sistema portuale ove istituita, sentite le associazioni di categoria nazionali interessate». La medesima disposizione stabilisce, inoltre, che in caso di necessità e di urgenza, l'Autorità Marittima, sentita l'Autorità di Sistema Portuale ove istituita, «può temporaneamente modificare il regime di obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici per un periodo non superiore a trenta giorni, prorogabili una sola volta».

Il Legislatore ha quindi stabilito un quadro unitario anche con riferimento al tema dell'obbligatorietà dei servizi in esame prevedendo che la relativa decisione sia assunta a livello centrale direttamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, salvo i casi di urgenza in cui vi può provvedere l'Autorità Marittima con provvedimenti la cui efficacia è limitata temporalmente<sup>(482)</sup>.

Come si è anticipato sopra, l'obbligatorietà rappresenta un aspetto particolarmente rilevante dei servizi tecnico-nautici. Tanto trova un'immediata conferma nella circostanza che una significativa parte delle controversie che involgono tale tipologia di servizi ha ad oggetto i provvedimenti amministrativi che impongono alle navi di avvalersi di uno o più servizi in esame per poter accedere e manovrare in un determinato porto. La conflittualità su tale tema si spiega anche per il fatto che in taluni casi le navi, grazie al progresso tecnologico e alle conoscenze del porto acquisite da parte dei comandanti, potrebbero risultare in grado di entrare ed uscire autonomamente dalle acque portuali. Come è stato osservato in dottrina, le decisioni che impongono i servizi tecnico-nautici anche in situazioni in cui gli stessi non appaiono effettivamente necessari per garantire la sicurezza della navigazione, potrebbe in

---

<sup>481</sup> *Ibidem*; M. ORRÙ, *op. cit.*, 143 secondo cui il suddetto iter concorsuale «può essere considerato in giusto compromesso tra la necessità di garantire idonee forme di concorrenza e quella di mantenere una regolazione del servizio tale da perseguire sempre e incondizionatamente gli obiettivi pubblici propri dello Stato».

<sup>482</sup> In precedenza l'art. 14, comma *1bis*, prevedeva che, quanto al servizio di pilotaggio, l'obbligatorietà potesse essere stabilita dal Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti, mentre per gli altri servizi spettava all'Autorità Marittima renderne obbligatorio l'impiego tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate.

realtà celare l'obiettivo di garantire il sovvenzionamento del servizio universale, la cui copertura risulterebbe limitata qualora si consentisse ad un numero sempre crescente di navi di manovrare senza l'ausilio dei prestatori dei servizi tecnico-nautici<sup>(483)</sup>.

Tanto premesso, per quanto concerne la natura dei provvedimenti amministrativi che impongono i servizi tecnico-nautici si osserva che gli stessi soggiacciono all'obbligo di motivazione stabilito dall'art. 3, comma 1 della Legge n. 241 del 1990<sup>(484)</sup> allo scopo di garantire il principio di trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione. In particolare, i provvedimenti amministrativi sfavorevoli agli interessi dei privati devono essere sorretti da adeguata motivazione che indichi i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in modo tale che emergano l'*iter* logico e le ragioni specifiche che hanno condotto all'adozione del provvedimento. Poiché il successivo comma 2 dell'art. 3, Legge n. 241/1990 stabilisce che l'obbligo di motivazione non opera nel caso di «atti normativi» e di «atti a contenuto generale», si è posta la questione se anche i provvedimenti che impongono l'obbligatorietà dei servizi ancillari alla navigazione potessero essere ricondotti alle menzionate categorie di atti amministrativi.

In proposito, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che i provvedimenti che impongono i servizi tecnico-nautici non possono essere qualificati a priori come atti a contenuto generale essendo necessaria una verifica in concreto sull'effettiva portata generale del provvedimento medesimo<sup>(485)</sup>. Conseguentemente, il provvedimento che renda obbligatorio il ricorso ad uno o più servizi tecnico-nautici soltanto ad alcune navi (ad esempio, alle navi di una particolare tipologia o di una certa stazza) ovvero che imponga differenti modalità di esecuzione del servizio pur nell'ambito di un'obbligatorietà generalizzata, non può essere qualificato quale «atto a contenuto generale», dovendo pertanto risultare sorretto da un'idonea istruttoria e da un'adeguata motivazione. L'obbligo di motivazione non sussiste, invece, qualora il provvedimento che impone l'obbligatorietà dei servizi in questione contenga una disciplina generale, astratta e rivolta a destinatari indeterminati. In tale ipotesi, il provvedimento amministrativo potrebbe, infatti, essere ricondotto nell'alveo degli atti normativi di cui all'art. 3, comma 2 della Legge n. 241/1990<sup>(486)</sup>.

---

<sup>483</sup> M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 337.

<sup>484</sup> Legge n. 241 del 7 agosto 1990 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

<sup>485</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 964, in *Dir. mar.*, 2008, 167, con nota di M. GRIMALDI, *Brevi osservazioni sulla necessità di motivazione dei provvedimenti che impongono i servizi tecnico-nautici*; Cons. di Stato., Sez. VI, 10 aprile 2003, n. 1922, in *Dir. mar.*, 2003, 1130; Cons. di Stato, Sez. VI, 11 dicembre 2001, n. 6216; T.A.R. Liguria, Sez. I, 11 luglio 2002, n. 825, in *Dir. mar.*, 2003, 606.

<sup>486</sup> T.A.R. Sardegna, 31 marzo 2006, n. 471, in *Dir. mar.*, 2008, 234.

Per quanto riguarda l'istruttoria, l'autorità competente deve svolgere un'accurata indagine, individuando analiticamente le specifiche ragioni che in un porto giustificano il sacrificio degli interessi privati delle navi a favore dell'interesse collettivo. In particolare, si è affermato che l'amministrazione pubblica, nel comparare gli interessi collettivi alla sicurezza con quelli privati consistenti nel risparmio del costo del servizio, deve fare riferimento a criteri oggettivi, quali: le specifiche esigenze di sicurezza, le caratteristiche dei luoghi, del traffico navale e di ogni altra soluzione tecnica che consenta l'espletamento di un servizio ad esso alternativo<sup>(487)</sup>, nonché ogni circostanza che l'amministrazione ritenga valida sulla base delle sue valutazioni tecniche<sup>(488)</sup>. In proposito si è tuttavia osservato che una disparità di trattamento potrebbe conseguire non soltanto allorché situazioni identiche vengano trattate in modo diverso, ma anche nell'ipotesi in cui situazioni diverse siano trattate allo stesso modo<sup>(489)</sup>.

### **5.5. L'autoproduzione nel settore dei servizi tecnico-nautici.**

Nell'ipotesi in cui un servizio ancillare alla navigazione sia reso obbligatorio dalla pubblica amministrazione si pone l'ulteriore questione, strettamente connessa al tema dell'obbligatorietà e del regime monopolistico dei servizi tecnico-nautici, se sia o meno possibile riconoscersi a favore dell'utente-nave il diritto di autoprodurre tale servizio<sup>(490)</sup>.

In via generale, il diritto di autoproduzione trova la propria fonte nella Legge 287/1990 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) il cui art. 9, comma 1 riconosce agli operatori economici, che intendano fornire a sé stessi, con mezzi e servizi propri, un servizio erogato in regime di riserva legale, il diritto di produrre tale servizio per uso proprio. Al successivo comma 2 dell'art. 9 sono individuati i limiti all'esercizio del diritto di autoproduzione che non è consentito nei casi in cui, in base a disposizioni che prevedono la

---

<sup>487</sup> T.A.R. Liguria, Sez. I, 8 aprile 2005, n. 459, in *Dir. mar.*, 2006, 263, con riferimento al servizio di pilotaggio.

<sup>488</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 2004, n. 80, in *Dir. mar.*, 2004, 1012.

<sup>489</sup> M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 340.

<sup>490</sup> Secondo alcuni Autori, il diritto di autoproduzione si distinguerebbe dalla diversa situazione dell'esenzione dall'obbligo di avvalersi dei prestatori dei servizi tecnico-nautici. In questo senso, autoprodurre significherebbe effettuare la prestazione tecnico-nautica con proprio personale e propri mezzi. Pertanto, secondo tale tesi non si tratterebbe di autoproduzione qualora la nave fosse esentata dall'obbligo di rivolgersi alla Corporazione dei piloti in quanto in grado di manovrare da sé sotto la direzione del Comandante del porto. Parimenti, non si verserebbe in una situazione di autoproduzione nell'ipotesi di un'imbarcazione che fosse in grado di compiere le manovre nelle acque portuali senza l'ausilio di alcun rimorchiatore (cfr. S.M. CARBONE, F. MUNARI., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 306; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 349). Secondo altra dottrina l'esenzione sarebbe invece assimilabile all'autoproduzione in quanto situazioni entrambe accomunate dal riconoscimento in capo all'armatore della professionalità necessaria per l'effettuazione dei servizi in modo indipendente dai prestatori istituzionali (M. ORRÙ, *op. cit.*, 145).

riserva, risulti che la stessa è stabilita per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e difesa nazionale<sup>(491)(492)</sup>.

Si può correttamente parlare di autoproduzione laddove le prestazioni, invece di essere offerte al mercato, siano confinate entro il ciclo produttivo della medesima impresa che le effettua. In questo senso tra l'erogatore e il fruitore del servizio coperto dalla riserva monopolistica deve sussistere una relazione di identità<sup>(493)</sup>.

Tanto precisato, a differenza di quanto avvenuto per le operazioni portuali, nella Legge n. 84/1994 è assente una disposizione che sancisca esplicitamente il diritto di autoproduzione anche con riferimento ai servizi tecnico-nautici. La questione se possa configurarsi, in via ricostruttiva, un diritto di autoproduzione anche con riferimento a tale tipologia di servizi portuali appare particolarmente complessa anche in ragione dell'eterogeneità delle posizioni espresse in seno alla dottrina, così come nella giurisprudenza nazionale (sia civile che amministrativa).

Le decisioni assunte dalla giurisprudenza sul diritto all'autoproduzione nei servizi tecnico-nautici sono oscillate tra posizioni maggiormente «conservatrici», tese a confermare l'impianto normativo in materia ed il tradizionale assetto dei servizi ancillari come affermatosi nella prassi, e pronunce che hanno dimostrato, invece, una maggiore sensibilità per le istanze concorrenziali e le problematiche connesse agli assetti monopolistici di mercato.

I precedenti giurisprudenziali della magistratura civile rinvenibili in materia risultano numericamente limitati e possono essere ricondotti, in sostanza, a due pronunce entrambe emesse nei primi anni del 2000 e che sono giunte però ad esiti difformi circa l'affermazione del diritto di autoprodurre i servizi tecnico-nautici.

Si richiama, in proposito, la sentenza n. 746 pronunciata nel 2000 dalla Suprema Corte di Cassazione in materia di battellaggio<sup>(494)</sup>. In tale decisione i giudici civili, dopo aver sottolineato come l'esigenza che i servizi tecnico-nautici siano svolti soltanto da soggetti «forniti di professionalità e di mezzi» sia tale da giustificare la diversa ed autonoma disciplina rispetto alle operazioni portuali, hanno statuito che rispetto ai servizi ancillari, anche

---

<sup>491</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva del settore dei servizi portuali*, cit., 104, ha precisato che «non è sufficiente invocare motivi di sicurezza per consentire una legittima limitazione al diritto di autoproduzione, bensì è necessario individuare nella legge che prevede la riserva un'esplicita previsione in tal senso».

<sup>492</sup> Sulla base di tale normativa i giudici comunitari hanno ritenuto conforme al diritto comunitario la disciplina codicistica in materia di ormeggio atteso che tale servizio «costituisce un servizio tecnico nautico essenziale per il mantenimento della sicurezza nelle acque portuali e [...] presenta le caratteristiche di un servizio pubblico (l'universalità, la continuità, il soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico, la regolamentazione e la sorveglianza da parte dell'autorità pubblica)» (CGCE 18 giugno 1998, causa C-266/96, cit.).

<sup>493</sup> R. ALESSI, G. OLIVIERI, *Disciplina della concorrenza e del mercato*, Torino, 1991, 61 ss.

<sup>494</sup> Cass. civ., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746, in *Giust. civ.*, 2000, 1010.

antecedentemente alla legge di riforma del 1994, non sussistesse una previsione di riserva legale o di monopolio di lavoro<sup>(495)</sup>. In assenza di tale elemento, ad avviso del Supremo Collegio non si sarebbe quindi potuto correttamente parlare di diritto di autoproduzione ai sensi dell'art. 9, comma 1 della Legge 287/1990. Tuttavia, la Suprema Corte ha osservato che «se non vi è monopolio o riserva legale, tutti hanno il diritto di produrre i beni ed i servizi occorrenti all'esercizio dell'attività di ognuno, pur nel rispetto delle eventuali discipline specificamente previste dalla normativa vigente». I giudici del Supremo Collegio hanno dunque ammesso la possibilità per gli utenti di «rivendicare il diritto di produrre il servizio di battellaggio [...] in base al diritto della libertà di iniziativa economica consacrato dall'art. 41 cost.».

Pertanto, pur mancando una situazione di esclusiva, la Suprema Corte ha riconosciuto il pieno diritto di autoprodurre il servizio di battellaggio, non tanto sulla base dell'autoproduzione stabilita dalla disciplina *antitrust*, bensì in forza della libertà di iniziativa economica costituzionalmente garantita<sup>(496)</sup>.

I giudici civili sono tornati ad occuparsi del diritto di autoproduzione, escludendone in questo caso la configurabilità, nella sentenza n. 6488 resa a Sezioni Unite nel 2002 in materia di ormeggio<sup>(497)</sup>. In tale pronuncia il Supremo Collegio, dopo aver precisato che l'art. 9, comma 1 della Legge 287/1990 attribuisce «un vero e proprio diritto soggettivo alla autoproduzione di beni e servizi», ha tuttavia osservato che le disposizioni della normativa in materia di navigazione marittima che consentono di attribuire in esclusiva il servizio di ormeggio ad un unico prestatore, essendo volte a garantire la sicurezza della navigazione negli spazi acquei portuali, trovano fondamento in «motivi di sicurezza pubblica» che, ai sensi dell'art. 9, comma 2 della legge *antitrust*, escludono la sussistenza del diritto di autoproduzione. Gli utenti non sarebbero dunque titolari di un diritto soggettivo all'autoproduzione del servizio di ormeggio ma «soltanto di un interesse legittimo in ordine all'esercizio corretto di detti poteri amministrativi di regolamentazione, nel cui ambito rientra l'ammissione di una (più o meno ampia) liberalizzazione del servizio di ormeggio»<sup>(498)</sup>.

---

<sup>495</sup> In questo senso, secondo la richiamata decisione, la facoltà attribuita al Comandante del Porto di riunire in gruppo i barcaioi non rappresenterebbe «una tutela monopolistica di un'attività lavorativa» bensì «una particolare esplicitazione del potere di vigilanza» spettante a tale figura ai sensi dell'art. 68 Cod. Nav.

<sup>496</sup> P. PORTACCI, *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*, in *Dir. trasp.*, 2002, 183-187.

<sup>497</sup> Cass. civ., SS.UU., 7 maggio 2002, n. 6488, cit.

<sup>498</sup> Si è in proposito osservato come il *downgrading* del diritto ad autoprodurre i servizi nautici ad interesse legittimo operato dalla Suprema Corte abbia rappresentato «un deciso *revirement* rispetto all'orientamento dominante, da sempre orientato a trattare l'autoproduzione alla stregua di un diritto soggettivo perfetto» (D. GENNARI, *op. cit.*, 848).

Come è stato osservato, la motivazione addotta dalla Suprema Corte per escludere il diritto di autoproduzione del servizio di ormeggio sarebbe peraltro tale da risultare applicabile anche agli altri servizi tecnico-nautici<sup>(499)</sup>. In questo senso, nel passaggio finale della decisione le Sezioni Unite hanno osservato, in linea generale, che «le norme concernenti l'ordinamento portuale contemperano le esigenze di disciplinare il porto come bene del demanio marittimo, al cui uso si riconducono anche profili di sicurezza pubblica, e ad un tempo come bene in cui si esplicano importanti attività economiche, nel cui ambito assumono sempre maggiore rilevanza gli aspetti imprenditoriali. Dall'interpretazione letterale e sistematica emerge che, relativamente ai servizi a terra, prevalgono nettamente le esigenze d'impresa, in conformità con i nuovi orientamenti fissati per le attività economiche dalla Comunità Europea, mentre la disciplina dei servizi in mare risente tuttora delle ragioni pubblicistiche, tra le quali assumono in questa sede rilievo quelle inerenti alla sicurezza pubblica. In altre parole, il maggiore spazio che all'attività economica ed alla tutela della concorrenza si è riconosciuto non esclude la perdurante rilevanza delle ragioni pubblicistiche, ed in particolare di quelle dettate dall'esigenza collettiva della sicurezza. Spetta al potere amministrativo contemperare tale esigenza collettiva, salvaguardata specificamente dall'art. 9 della legge 10 ottobre 1990 n. 287 (in tema di autoproduzione), con la tutela della concorrenza e del mercato».

Una parte della dottrina ha comunque valorizzato il contenuto della richiamata decisione ritenendo che i giudici della Suprema Corte non avrebbero inteso escludere in radice l'esistenza di un diritto all'autoproduzione nel settore dei servizi tecnico-nautici ma soltanto affermare il riconoscimento delle relative prerogative alle istituzioni competenti<sup>(500)</sup>.

Più numerose risultano, invece, le pronunce dei giudici amministrativi che si sono occupate del diritto di autoprodurre i servizi tecnico-nautici e del tema, a questo connesso, dell'obbligatorietà.

In particolare, in un parere reso nel 1996 dal Consiglio di Stato in materia di ormeggio, i giudici di Palazzo Spada hanno espressamente escluso il riconoscimento a favore degli utenti del diritto di autoprodurre tale prestazione tecnico-nautica «in considerazione della preponderante rilevanza che sembra doversi attribuire alla tutela di interessi pubblici primari quali la sicurezza della navigazione, delle persone e dei beni in ambito portuale»<sup>(501)</sup>.

In proposito, pare interessante richiamare alcuni passaggi del parere del Consiglio di Stato in quanto l'ampiezza delle motivazioni addotte per escludere il diritto di autoprodurre il servizio

---

<sup>499</sup> S.M. CARBONE, P. CELLE, M. LOPEZ DE GONZALO, *op. cit.*, 168.

<sup>500</sup> C. MONTEBELLO, *op. cit.*, 819-820.

<sup>501</sup> Cons. Stato, Sez. II, 30 agosto 1996, n. 1726, in *Dir. mar.*, 2000, 1123.

di ormeggio potrebbe renderle applicabili anche agli altri servizi tecnico-nautici. I giudici amministrativi hanno infatti statuito che, sebbene il diritto di autoproduzione di cui all'art. 9, comma 1, Legge n. 287 del 1990 configuri «un diritto soggettivo, perfetto, esercitabile e tutelabile *erga omnes*, attributivo di potestà e facoltà liberamente esercitabili dai privati», lo stesso «non ha, tuttavia, una portata assoluta». L'art. 9, comma 2, delinea infatti i limiti dell'autoproduzione che non è consentita nei casi in cui, in forza delle disposizioni che prevedono la riserva, risulti che la stessa è stabilita per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o difesa nazionale. La predetta norma della legge *antitrust* «rinviava alla disposizione normativa fonte del monopolio pubblico, quale criterio per accertare la presenza di un limite all'autoproduzione. Nella specie, la normativa di riferimento è data dagli artt. 208-214 del reg. cod. nav. L'esegesi della disciplina regolamentare dimostra che l'attività di ormeggio è un servizio di ordine pubblico, strutturato in guisa da garantire la sicurezza pubblica della navigazione e la sicurezza interna dei porti. Gli artt. 208-214 del reg. cod. nav. assoggettano il servizio di ormeggio ad una rigorosa disciplina amministrativa, sotto la sorveglianza [dell'Autorità Marittima]. L'esame delle norme del regolamento del cod. nav. esprime la *ratio iuris* della riserva monopolistica consistente nella sicurezza pubblica. Sul piano interpretativo l'art. 9, comma 2, è da interpretare in senso ampio: la sicurezza pubblica corrisponde alle condizioni essenziali per assicurare le ottimali situazioni di navigazione, ancoraggio e stazionamento della nave all'interno del porto. *Ex adverso*, l'autoproduzione nel servizio di ormeggio comporta la totale disapplicazione degli artt. 208-214 del reg. cod. nav. Infatti risulterebbe sottratta al capo del compartimento la disciplina generale del servizio di ormeggio ex art. 209 e verrebbe meno la garanzia del possesso dei necessari requisiti di perizia e professionalità degli ormeggiatori privati, sottratti ad ogni controllo». Per tali motivi i giudici amministrativi hanno quindi concluso che «ex art. 9, comma 2, della legge n. 287 del 1990, va ritenuto che il diritto di autoproduzione non sia operante per il servizio di ormeggio disciplinato dagli artt. 208-214 del reg. cod. nav.».

Analoga posizione è stata espressa anche dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, il quale ha negato ad un'agenzia raccomandataria la possibilità di autoprodurre il servizio di battellaggio osservando che la relativa disciplina, «in quanto finalizzata alla sicurezza delle acque portuali, consente di derogare alle norme sulla concorrenza ex art. 90.2 del Trattato poiché regola una attività che presenta le caratteristiche di

un servizio pubblico (universalità, continuità, soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico, regolamentazione e sorveglianza da parte dell'autorità pubblica)»<sup>(502)</sup>.

Sebbene alcune - sia pur timide - aperture si siano registrate in certe successive pronunce dei giudici amministrativi<sup>(503)</sup>, lasciando trasparire la possibilità di un'ammissione futura dell'autoproduzione<sup>(504)</sup>, in particolare ove l'impresa armatoriale dimostri di essere in possesso di navi tecnologicamente avanzate e di personale altamente qualificato ed esperto degli specchi acquei in cui si devono svolgere le manovre<sup>(505)</sup>, manifestando in tal senso un atteggiamento più incline a verificare caso per caso la possibilità di concedere esenzioni ove i vettori siano in grado di autoassistersi senza richiedere l'intervento del concessionario, alcune recenti pronunce hanno invece escluso, in modo netto, la possibilità per gli utenti di autoprodurre i servizi alle navi.

Nel 2015 il T.A.R. Sicilia - Catania ha emesso tre sentenze parallele con le quali il giudice siciliano ha negato il diritto di un armatore di effettuare in proprio, in regime di esenzione, il servizio di pilotaggio e di ormeggio a beneficio delle proprie navi e tramite i propri comandanti, ancorché capaci ed esperti, motivando tale diniego sulla base delle esigenze di sicurezza della navigazione cui tali servizi risultano preordinati<sup>(506)</sup>.

In particolare, nelle richiamate decisioni i giudici amministrativi hanno sostenuto l'incompatibilità dell'autoproduzione rispetto all'impianto normativo proprio dei servizi tecnico-nautici. In questo senso, poiché i servizi ancillari alla navigazione risultano strumentali per garantire la sicurezza dell'intero specchio acqueo portuale, gli stessi, secondo il T.A.R. Sicilia - Catania, non possono essere considerati alla stregua di mere attività ausiliarie alla conduzione delle singole navi, necessitate da livelli inadeguati di conoscenza degli scali

---

<sup>502</sup> Cons. giust. amm. Sicilia, 20 dicembre 2000, n. 495, in *Dir. mar.*, 2002, 554 ss.

<sup>503</sup> T.A.R. Venezia, Sez. I, 23 ottobre 2009, n. 2639, in *Foro amm.*, 20, 2009, 2754, che, pur senza nominarla espressamente, parrebbe aver ammesso la possibilità di autoproduzione del servizio di rimorchio da parte di un «terminalista-allibatore».

<sup>504</sup> T.A.R. Sicilia - Catania, 5 novembre 2004, n. 3141, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che, con riferimento all'esperimento del pilotaggio nello Stretto e nel porto di Messina ha affermato «quanto, poi, al servizio di autoassistenza l'Amministrazione ha chiarito che l'ordinamento nazionale attualmente non prevede tale possibilità ma che è in corso, sul punto, l'emanazione di una direttiva comunitaria a seguito della quale la situazione potrà essere oggetto di riesame».

<sup>505</sup> Cons. giust. amm. Sicilia, 3 marzo 2010, n. 249, in *www.giustizia-amministrativa.it*, che, in un giudizio relativo all'impugnazione della nota con cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva rigettato l'istanza formulata da un armatore di esenzione dal servizio di pilotaggio e di effettuazione dello stesso in autoassistenza, ha affermato la necessità di motivazione dei provvedimenti che negano l'autoproduzione. In particolare, i giudici amministrativi hanno sottolineato come l'amministrazione, pur avendo fatto riferimento alle esigenze di sicurezza della navigazione e all'aumento del traffico, non avesse verificato se nel caso concreto ricorressero le condizioni per il riconoscimento di diverse modalità di esercizio, tenuto conto in particolare dell'esperienza dei comandanti in servizio presso l'armatore.

In senso analogo si richiama anche T.A.R. Venezia, 15 giugno 2010, n. 2547, in *www.giustizia-amministrativa.it*

<sup>506</sup> T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 495, *cit.*; T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 946, *cit.*; T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 947, *cit.*

portuali in cui vengono prestate. Si tratterebbe, al contrario, di servizi volti a garantire una visione complessiva del traffico presente in ogni istante all'interno dello scalo, assicurando «una regia unitaria» in grado di coordinare i movimenti di tutti gli operatori nei ristretti ed affollati spazi portuali. I giudici catanesi hanno quindi negato la possibilità per gli armatori di autoprodurre le prestazioni tecnico-nautiche ritenendo che tali soggetti non avrebbero quella visione di insieme del traffico portuale necessaria a gestire le operazioni in totale sicurezza che può essere garantita, invece, soltanto avvalendosi di un organismo avente connotati di unitarietà ed in grado di supervisionare a 360° gradi le acque portuali, qual è la Corporazione dei piloti.

Le conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza sopra richiamata inducono a ritenere che nel nostro ordinamento il diritto di autoprodurre i servizi tecnico-nautici non possa trovare, ad oggi, quantomeno in mancanza di una norma positiva che lo preveda<sup>(507)</sup>, un effettivo riconoscimento. Peraltro, oltre a motivazioni connesse alla tutela della sicurezza della navigazione<sup>(508)</sup>, le tesi che negano l'ammissibilità dell'autoproduzione con riferimento ai servizi alle navi si basano su considerazioni di natura anche economica, connesse, in particolare, all'universalità di tali servizi<sup>(509)</sup>.

In effetti, l'utente che effettua i servizi tecnico-nautici in regime di autoproduzione sottrae reddito all'impresa che garantisce il servizio universale senza, peraltro, sopportare i costi fissi derivanti dall'obbligo di una presenza costante a beneficio di tutti gli utenti portuali. In questo senso, è innegabile che le imprese autoproduttrici traggano vantaggi diretti e indiretti, in termini di sicurezza del porto e della navigazione, dalla presenza di imprese erogatrici di servizi tecnico-nautici per conto terzi e dal loro adempimento degli obblighi di servizio pubblico relativi all'erogazione di tali servizi<sup>(510)</sup>.

---

<sup>507</sup> Autorevoli autori hanno però evidenziato che, nonostante il silenzio al riguardo tenuto dalla Legge n. 84/1994, la sua configurabilità potrebbe essere comunque dedotta attraverso un'operazione d'interpretazione sistematica delle fonti proprie delle attività ancillari alla navigazione, la Legge n. 84/1994, la legge nazionale sulla concorrenza e il diritto comunitario (cfr. P. PORTACCI, *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, cit., 120).

<sup>508</sup> In proposito si richiama anche T.A.R. Lazio - Roma, 17 gennaio 2014, n. 641, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che, pur non negando a livello teorico la possibilità di autoprodurre il servizio di rimorchio, ha escluso il riconoscimento di tale diritto in ragione della natura rivestita dal rimorchio e dalla preminenza delle esigenze pubblicistiche di sicurezza, affermandosi, in particolare che: «trattandosi, dunque, di un servizio pubblico sorretto dall'esigenza di assicurare la cura del superiore interesse pubblico alla sicurezza dell'ambito portuale, l'esercizio dello stesso è regolato dalle norme pubblicistiche in materia di concessione di servizio pubblico, rimanendo assicurato nel procedimento di scelta del gestore il rispetto delle regole di libera concorrenza, mentre recede, senz'altro, l'interesse dell'operatore privato all'esercizio della medesima attività in autoproduzione».

<sup>509</sup> S.M. CARBONE, P. CELLE, M. LOPEZ DE GONZALO, *op. cit.*, 168.

<sup>510</sup> S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, cit., 62.

In proposito, una parte della dottrina ha evidenziato come la suddetta circostanza non sia tale da determinare l'assoluta incompatibilità dell'autoproduzione con il sistema di finanziamento dei servizi tecnico-nautici comportando, invece, l'opportunità di introdurre correttivi in modo da garantire sia il finanziamento del servizio universale, sia il libero accesso all'autoproduzione<sup>(511)</sup>. La soluzione a tal fine prospettata per conciliare l'universalità dei servizi tecnico-nautici con il pieno esercizio dell'autoproduzione teorizza, quindi, l'imposizione agli autoproduttori del pagamento di una *fee* da corrispondere al regolatore e che dovrebbe poi essere riversata sull'impresa incaricata degli obblighi di servizio universale<sup>(512)</sup>.

Si è tuttavia osservato che la suddetta soluzione che ammette il ricorso all'autoproduzione, purché accompagnata dal pagamento di una *fee* per il finanziamento degli oneri di universalità di cui sono gravati i servizi tecnico-nautici, pur ipotizzabile, risulterebbe di attuazione estremamente difficoltosa, attesa la particolare complessità nel determinare il corretto ammontare del contributo in questione, in modo da non creare effetti distorsivi. Le complicazioni deriverebbero, in particolare, dalla necessità di procedere simultaneamente ad una dettagliata analisi dei diversi costi che genera la funzione della disponibilità richiesta all'erogatore del servizio universale, alla determinazione dei criteri sulla base dei quali debbano essere ripartiti fra l'utenza portuale ed alla stima di quanti operatori decideranno di autoprodurre il servizio in un arco di tempo accettabile<sup>(513)</sup>.

A rendere difficoltosa la configurazione pratica del diritto di autoproduzione concorre anche un'ulteriore circostanza. Si deve, infatti, considerare che l'autoproduzione comporta elevati costi sia per dotarsi di mezzi e di personale adeguato, sia per concorrere, ove richiesto, alla suesposta copertura del servizio universale. Tali elementi consentono di comprendere il motivo per cui nella pratica le richieste di riconoscimento di tale diritto da parte degli utenti sono state numericamente circoscritte, circostanza che si desume anche dal limitato numero di contenziosi ad oggi registrati in materia<sup>(514)</sup>.

---

<sup>511</sup> P. PORTACCI, *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, cit., 130.

<sup>512</sup> AGCM, *Indagine conoscitiva del settore dei servizi portuali*, cit., 105-106.

<sup>513</sup> C. POZZI, *Regolamentazione e concorrenza nel servizio di ormeggio*, in *Economia, società e istituzioni*, 2000, 2, 383.

<sup>514</sup> M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *op. cit.*, 351.

## 5.6. I rapporti tra Autorità Marittima e Autorità di Sistema Portuale in materia di sicurezza.

L'art. 14, comma 1, della Legge n. 84/1994 stabilisce che, ferme restando le competenze attribuite dalla predetta legge alle Autorità di Sistema Portuale spettano all'Autorità Marittima le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal Codice della Navigazione<sup>(515)</sup> e dalle leggi speciali, nonché le rimanenti funzioni amministrative.

La richiamata disposizione normativa rivela l'intento perseguito dal Legislatore della riforma del 1994 di estendere l'ambito di azione degli (allora) neoistituiti enti di *governance* portuale anche ad ambiti tradizionalmente riconosciuti ad altri soggetti (in questo caso le Autorità Marittime) in modo da rimarcare il ruolo centrale delle Autorità Portuali (oggi Autorità di Sistema Portuale) nella gestione dei porti<sup>(516)</sup>.

La Legge n. 84/1994 contiene, infatti, diverse disposizioni che confermano come la tematica della sicurezza sia presente, in modo considerevole, tra le competenze proprie delle Autorità di Sistema Portuale<sup>(517)</sup>. In questo senso si richiama l'art. 6, comma 4, lett. a) che riconosce alle Autorità di Sistema Portuale compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, «con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro in attuazione dell'art. 24»<sup>(518)</sup>.

Il Legislatore non ha tuttavia provveduto a stabilire puntuali criteri per delimitare le attribuzioni dei diversi soggetti a vario titolo competenti in materia di sicurezza portuale. L'art. 14, comma 1 della Legge n. 84 del 1994 è quindi norma di non facile lettura in quanto presuppone, da un lato, che le competenze attribuite all'Autorità Marittima in materia di

---

<sup>515</sup> Le disposizioni del Codice della Navigazione oggetto del rinvio operato dall'art. 14, comma 1, Legge n. 84/1994, sono quelle contenute nel Capo I del Titolo III, rubricato «Dell'attività amministrativa e della polizia nei porti» (artt. 62-85 Cod. Nav.) integrato dalla relativa normativa di attuazione contenuta nel Regolamento per la Navigazione Marittima (artt. 59 ss.).

<sup>516</sup> M. BROCCA, *Autorità portuale e autorità marittima: la complessa organizzazione della sicurezza portuale*, in M.R. SPASIANO (a cura di), *Il sistema portuale italiano, tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, 236.

<sup>517</sup> S. ZUNARELLI, *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della l. 28 gennaio 1994 n. 84*, cit., 449.

<sup>518</sup> Ulteriori disposizioni della Legge n. 84/1994 che risultano connesse al tema della sicurezza sono: l'art. 8, comma 3, lett. o), che attribuisce al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale il compito di assicurare la navigabilità nell'ambito portuale e di provvedere al mantenimento dei fondali; l'art. 18, comma 6, lett. b) che impone all'Autorità di Sistema Portuale di valutare, in sede di rilascio delle concessioni di aree demaniali in ambito portuale, che i concessionari possiedano adeguate attrezzature tecniche ed organizzative, idonee anche dal punto di vista della sicurezza a soddisfare le esigenze di un ciclo produttivo ed operativo continuativo ed integrato; l'art. 24, comma 2bis che, ferme restando le attribuzioni delle U.S.L. competenti per territorio e degli uffici periferici di sanità marittima del Ministero della Salute, attribuisce alle Autorità di Sistema Portuale poteri di vigilanza e controllo in ordine all'osservanza delle disposizioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro ed i connessi poteri di polizia amministrativa.

polizia e sicurezza siano ricavate in via interpretativa mediante la sottrazione delle funzioni che la Legge n. 84/1994 riconosce alle Autorità di Sistema Portuale ed il rinvio ad altre leggi (i.e. il Codice della Navigazione e le leggi speciali)<sup>(519)</sup>.

L'assetto in materia di sicurezza portuale risultante dal quadro normativo sopra richiamato – che come è stato osservato prevede un sistema di *governance* istituzionale basato sull'Autorità di Sistema Portuale e, al contempo, forme di decentramento di tipo gerarchico e burocratico sulla base di un modello a preponderante presenza statale<sup>(520)</sup> - ha determinato sovrapposizioni di competenze ed interferenze tra i diversi soggetti a vario titolo interessati dalla tematica della sicurezza.

Si è dunque posta l'esigenza di individuare le funzioni di sicurezza e polizia amministrative disciplinate dalle disposizioni del Codice della Navigazione che, in forza dell'art. 14, comma 1 della Legge n. 84/1994, tenuto conto delle richiamate attribuzioni all'Autorità di Sistema Portuale in materia di sicurezza (in particolare, il citato l'art. 6), possono ancora considerarsi di competenza dell'Autorità Marittima.

A tal fine, è opportuno precisare che la ricostruzione da taluni proposta dei rapporti tra le due autorità che tende ad attribuire, sulla base di un criterio spaziale, da un lato, all'Autorità Marittima le competenze sulle attività da svolgersi nelle acque portuali e, dall'altro, alle Autorità Portuali (oggi Autorità di Sistema Portuale) le competenze sul versante terra<sup>(521)</sup>, non

---

<sup>519</sup> M. BROCCA, *op. cit.*, 241.

In particolare, autorevole Autore ha criticato la tecnica legislativa del «fermo restando», che denoterebbe una certa «pigrizia» del Legislatore, atteso che in tale modo si «pone il quesito relativo a che cosa resti fermo allorquando si attribuiscono competenze ad un soggetto sottraendole in parte al soggetto prima competente». Analoghe perplessità sono state sollevate anche con riferimento alla tecnica del rinvio generale poiché «in questo modo si costringe l'interprete, proprio per il collegato «fermo restando», ad individuare le singole norme per le quali il rinvio è operante» (cfr. M. CASANOVA, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale, cit.*, 27).

Secondo una parte della dottrina sarebbe stato preferibile che il Legislatore avesse separato completamente la sfera relativa alla promozione e programmazione delle attività commerciali del porto, da quella dei controlli della sicurezza, o che quantomeno si fosse provveduto ad una netta e sicura delimitazione dei confini delle sfere di competenza di entrambe le autorità presenti nei maggiori scali nazionali (cfr. A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, 179).

<sup>520</sup> M. BROCCA, *op. cit.*, 237.

<sup>521</sup> M. CASANOVA, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale, cit.*, 24, secondo il quale nella disciplina in materia portuale risultante dalla riforma del 1994 sarebbe rinvenibile una linea tendenziale diretta a separare il «versante terra» dal «versante mare», in rapporto alle competenze e alla disciplina delle attività che si svolgono nelle due distinte aree: ciò emergerebbe dalla tendenza al decentramento autarchico per la parte a terra, e al contemporaneo mantenimento dello schema dell'amministrazione diretta, con il correlato decentramento gerarchico, per la parte a mare.

Secondo un'Autrice i poteri di regolamentazione e di ordinanza attribuiti all'Autorità Portuale (oggi Autorità di Sistema Portuale) dall'art. 6 dovrebbero essere interpretati restrittivamente e limitati alla sola sicurezza dei servizi e delle attività ivi contemplate in una visione privatistica degli stessi. Di conseguenza, al di fuori dello stretto ambito dei compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, nonché in riferimento alla sicurezza rispetto ai rischi di incidenti connessi a tali attività e alle condizioni di igiene del lavoro, il legislatore non

risulta del tutto soddisfacente avuto riguardo in particolare per quelle attività terrestri che hanno ripercussioni in ambito marittimo (come nel caso delle attività di scarico di merci pericolose) e viceversa (ad esempio nell'ipotesi di approdo di determinate unità navali).

Si ritiene anzitutto che, qualora lo svolgimento delle operazioni portuali comporti rischi di incidenti, i poteri dispositivi che gli artt. 64 e 65 Cod. Nav. attribuiscono al Comandante del porto<sup>(522)</sup> siano da ricondurre all'ambito di competenza dell'Autorità di Sistema Portuale<sup>(523)</sup>. Analogamente, tenuto conto della definizione di operazioni portuali di cui all'art. 16 della Legge n. 84/1994 (cfr. Capitolo 4), si ritiene che spetti all'Autorità di Sistema Portuale il potere attribuito dagli artt. 71 e 72 Cod. Nav. all'Autorità Marittima di interdire il getto di materiali nei porti e quello di disporre la rimozione di materiali sommersi nei casi in cui sussistano situazioni di pericolo per la pubblica sicurezza<sup>(524)</sup>. Resta, invece, in capo all'Autorità Marittima l'esercizio dei poteri in materia di regolazione dei movimenti delle navi nel porto di cui agli artt. 62<sup>(525)</sup> e 63<sup>(526)</sup> Cod. Nav.<sup>(527)</sup>.

Anche per quanto concerne gli accessi delle navi al porto e l'ordine di accosto alle banchine, tenuto conto del menzionato potere di regolazione dei movimenti delle navi nelle acque portuali di cui all'art. 62 Cod. Nav. nonché di quanto stabilito dall'art. 68 Cod. Nav., il quale attribuisce al Comandante del porto un potere generale di vigilanza sull'esercizio di attività

---

avrebbe inteso attribuire all'Autorità di Sistema Portuale alcun altro potere. A tale ente sarebbero, pertanto, conferite funzioni sì di amministrazione attiva del porto, ma limitatamente alle sole attività ed ai soli profili di carattere commerciale e, in tale ottica, l'Autorità di Sistema Portuale rappresenterebbe, quindi, l'organismo di governo tecnico-economico del porto (R. TRANQUILLI LEALI, *Le funzioni di polizia e di sicurezza della navigazione*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Atti del convegno «La riforma dei porti: realtà e prospettive»*, Santa Margherita di Pula, 3-7 settembre 1997, Cagliari, 1998, 130).

Peraltro, alcune Capitanerie di Porto sostengono la teoria conosciuta come «criterio del ciglio banchina», in base alla quale argomentano che la legge di riforma avrebbe sostanzialmente inteso attribuire alle Autorità Portuali la gestione commerciale degli scali e delle aree demaniali, conservando in capo all'Autorità Marittima tutte le competenze non specificamente assegnate alla prima, in modo particolare tutte quelle amministrative attinenti alla navigazione in porto.

<sup>522</sup> I.e. il potere di disporre la rimozione immediata qualora gravi esigenze lo richiedano (art. 64 Cod. Nav.) e il potere di regolare e vigilare il carico, lo scarico e il deposito delle merci (art. 65 Cod. Nav.).

<sup>523</sup> M. BROCCA, *op. cit.*, 242; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, I, Milano, 2011, 106-107.

<sup>524</sup> M. BROCCA, *loc. op. cit.*

<sup>525</sup> L'art. 62 Cod. Nav. stabilisce che «il comandante del porto regola e vigila, secondo le disposizioni del regolamento, l'entrata e l'uscita, il movimento, gli ancoraggi e gli ormeggi delle navi, l'ammarramento, lo stazionamento e il movimento degli idrovolanti nelle acque del porto».

<sup>526</sup> L'art. 63 Cod. Nav. stabilisce che «il comandante del porto può ordinare l'ormeggio, il disormeggio e ogni altra manovra delle navi nel porto. L'autorità medesima può disporre, in caso di necessità, l'esecuzione di ufficio delle manovre ordinate, a spese delle navi stesse; e, in caso di estrema urgenza, il taglio degli ormeggi».

<sup>527</sup> M. BROCCA, *op. cit.*, 242; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato*, cit., 107. In giurisprudenza, T.A.R. Sardegna – Cagliari, Sez. I, 10 marzo 2011, n. 208, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), secondo cui spetta all'Autorità Marittima e non all'authority portuale la fissazione e la disciplina degli accosti di cui all'art. 62 Cod. Nav. e dell'art. 59 Reg. Nav. Mar.

all'interno degli scali portuali<sup>(528)</sup>, si può ritenere che si tratti di materia rientrante tra le attribuzioni dell'Autorità Marittima<sup>(529)</sup> che può, altresì, disporre manovre d'ufficio ai sensi dell'art. 63 Cod. Nav. Compete all'Autorità Marittima anche il potere di cui all'art. 70 Cod. Nav. di ordinare alle navi presenti nel porto, qualora vi sia una situazione di pericolo, di prestare soccorso.

L'ordine di accosto in banchina delle navi implica peraltro una valutazione di interessi di natura commerciale. Tale decisione rileva, infatti, ai fini della determinazione dei tempi di attesa imposti ai singoli vettori, o alle singole categorie di vettori e/o di traffici e, pertanto, le scelte adottate al riguardo sono suscettibili di determinare ripercussioni di natura economica nei confronti degli utenti<sup>(530)</sup>.

Pertanto, secondo una parte della dottrina, tenuto conto del ruolo attribuito dal Legislatore della riforma del 1994 all'Autorità Portuale (pienamente confermato dalla riforma del 2016 con riferimento alle neoistituite Autorità di Sistema Portuale), di ente di governo del porto, cui spetta presiedere all'ordinamento commerciale dello scalo, dovrebbe riconoscersi a tale organismo il potere di stabilire una griglia di preferenze secondo criteri di selezione commerciale. All'Autorità Marittima spetterebbe, invece, il compito di esercitare i poteri di cui all'art. 62 Cod. Nav. secondo i criteri di ammissione delle navi nello scalo «commercialmente orientato» dall'Autorità di Sistema Portuale<sup>(531)</sup>. A sostegno di tale tesi militerebbe, peraltro, l'art. 8, comma 3, lett. g) della Legge n. 84/1994, il quale affida al Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale il potere di «coordinamento delle attività svolte in porto dalle pubbliche amministrazioni»<sup>(532)</sup>.

---

<sup>528</sup> Ai sensi dell'art. 68 Cod. Nav. «coloro che esercitano un'attività nell'interno dei porti ed in genere nell'ambito del demanio marittimo sono soggetti, nell'esplicazione di tale attività, alla vigilanza del comandante del porto».

<sup>529</sup> Secondo M. BROCCA, *loc. op. cit.* non è tuttavia da escludere che la determinazione degli ordini di accosto in banchina delle navi possa essere ricondotta nell'ambito delle operazioni portuali con conseguente potere di vigilanza e di ordinanza in caso di rischio di incidenti, in capo all'Autorità di Sistema Portuale.

<sup>530</sup> In proposito, si è osservato che la mera applicazione del principio di imparzialità, che imporrebbe di seguire per l'ammissione delle navi il criterio cronologico del loro arrivo, non appare ragionevole dal momento che il principio di imparzialità non impone di trattare in modo uniforme situazioni tra loro non comparabili. In questo senso, la circostanza che un vettore sia dedito a un particolare traffico rientrante tra quelli classificati come strategici per il singolo porto, può comportare che il vettore in questione sia preferito agli altri nell'ipotesi di una potenziale interferenza reciproca in banchina, in deroga al loro ordine di arrivo (cfr. G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, cit., 669; S.M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 187). Del resto poiché l'art. 62 Reg. Nav. Mar. stabilisce che nel regolare gli accosti delle navi il Comandante del porto è tenuto ad osservare «di regola» il loro ordine di arrivo, si può ritenere che il criterio dell'ordine di arrivo non sia assoluto e che, pertanto, il Comandante del porto possa decidere di privilegiare alcune tipologie di traffici assecondando la specifica vocazione commerciale dello scalo.

<sup>531</sup> G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, cit., 670.

<sup>532</sup> G. TACCOGNA, *op. cit.*, 672 il quale argomenta tale tesi anche sulla base di quanto previsto dall'art. 14, comma 1bis in materia di servizi tecnico-nautici la cui regolazione è stabilita dall'Autorità Marittima d'intesa con l'Autorità di Sistema Portuale. In senso contrario, Corte dei Conti, Sez. Contr. Stato, 10 luglio 1998, n. 98, cit.

Ulteriori criticità sussistono in relazione al servizio di disinquinamento delle acque interne al porto. Tale attività potrebbe, infatti, essere ricondotta nella categoria dei servizi portuali c.d. *stricti iuris* di cui all'art. 16, comma 1, Legge n. 84/1994 in quanto volto ad «eliminare i residui o le conseguenze indesiderate del ciclo» delle operazioni portuali ai sensi dell'art. 2, comma 4 D.M. 6 febbraio 2001. Seguendo tale tesi, il servizio di disinquinamento delle acque sarebbe soggetto ai poteri di disciplina, vigilanza ed autorizzazione spettanti all'Autorità di Sistema Portuale in forza dell'art. 16, commi 2 e 3, Legge n. 84/1994.

Del resto la predetta attività di disinquinamento potrebbe essere ricondotta nel novero dei servizi di interesse generale di cui all'art. 6, comma 4, lett. c), Legge n. 84/1994, atteso che, prima della novella del 2017, il decreto attuativo annoverava espressamente in tale categoria di servizi anche quelli di «pulizia e raccolta rifiuti» e, in particolare, il servizio di «pulizia e disinquinamento degli specchi acquei portuali»<sup>(533)</sup>.

D'altra parte, poiché tale servizio richiede l'impiego di mezzi nautici, lo stesso potrebbe essere ricondotto tra le competenze dell'Autorità Marittima sulla base delle norme del Codice della Navigazione e del Regolamento attuativo che assegnano alla predetta autorità il potere concessorio per lo svolgimento dei servizi portuali con l'uso di navi o galleggianti (i.e. artt. 66 Cod. Nav., ai sensi del quale «il comandante del porto regola e vigila, secondo le disposizioni del regolamento, l'impiego delle navi, dei galleggianti e delle altre costruzioni galleggianti addette al servizio del porto», e 60 Reg. Nav. Mar., giusta il quale «l'esercizio di servizi portuali che richiedono impiego di navi e galleggianti, indicati nell'articolo 66 del codice, è soggetto a concessione dell'Autorità Marittima mercantile».)<sup>(534)</sup>.

---

secondo cui la competenza a regolare i turni di accosto delle navi, anche dopo la riforma del 1994 sarebbe rimasta di competenza dell'Autorità Marittima.

<sup>533</sup> D.M. 14 novembre 1994, «Identificazione dei servizi di interesse generale nei porti da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale». Si precisa che il predetto D.M. è stato espressamente abrogato dall'art. 15, comma 12, D. Lgs. n. 232/2017 (c.d. correttivo porti).

<sup>534</sup> M. BROCCA, *op. cit.*, 243, il quale richiama in tal senso anche la generale responsabilità attribuita all'Autorità Marittima in materia di prevenzione e lotta all'inquinamento marino dalla Legge 31 dicembre 1982, n. 979, recante «Disposizioni per la difesa del mare». La tesi dell'attribuzione dei servizi di disinquinamento degli specchi acquei portuali all'Autorità Marittima è stata criticata da S. ZUNARELLI S., *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della l. 28 gennaio 1994 n. 84*, in *Dir. trasp.*, 1995, 447, il quale ha in proposito osservato che se si seguisse tale argomentazione, paradossalmente, la stessa soluzione interpretativa risulterebbe valida anche in riferimento a quelle attività che le abrogate leggi istitutive delle previgenti organizzazioni portuali facevano rientrare, invece, tra le attribuzioni dei rispettivi Enti. L'Autore, sottolineando la scelta del Legislatore della riforma del 1994 di attribuire alle (allora) neoinstituite Autorità Portuali competenze in materia di sicurezza, senza operare una distinzione tra il regime dei servizi portuali resi a terra e quello dei servizi portuali resi con mezzi nautici, ritiene che anche i servizi esercitati mediante mezzi nautici o galleggianti, qualora rientrino tra le ipotesi di attività disciplinate dalla Legge n. 84/1994, possano annoverarsi tra le competenze proprie dell'Autorità Portuale, ferma restando, al contempo, la concorrente potestà di regolamentazione, vigilanza e controllo dell'Autorità Marittima.

Tanto premesso, si osserva che all'interno dei porti tra le predette autorità si è spesso instaurata una prassi di leale cooperazione originata dalla condivisa preoccupazione per le difficoltà di coordinamento di attività ricadenti sotto la responsabilità di molti enti e dalla consapevolezza di come questo coordinamento non sia attualmente assicurato né dal mercato né da una catena decisionale normativamente definita con le inevitabili sovrapposizioni di competenze e le possibili ricadute negative in termini di efficienza<sup>(535)</sup>. Autorità Marittima e Autorità di Sistema Portuale hanno dunque interesse ad assicurare adeguate consultazioni e reciproca informazione<sup>(536)</sup>. La riforma del 2016 appare coerente con tale esigenza. In questo senso, l'art. 9, comma 1, lett. e) della Legge n. 84/1994 ha espressamente previsto che all'interno del neoistituito Comitato di Gestione sia presente anche un rappresentante dell'Autorità Marittima, designato dalle direzioni marittime competenti per territorio, con diritto di voto nelle materie di competenza, prevedendo la partecipazione di comandanti di porti diversi da quello sede dell'Autorità di Sistema Portuale, nel caso in cui siano affrontate questioni relative a tali porti<sup>(537)</sup>. Si tratta di un chiaro segnale circa l'importanza di un coordinamento efficace e costante tra le due principali Autorità portuali e la possibilità che questo coordinamento possa rafforzarsi grazie al nuovo organo di gestione.

### **5.7. La disciplina comunitaria in materia di servizi portuali: il Regolamento (UE) 2017/352.**

Dopo alcuni tentativi falliti, il percorso iniziato oltre diciassette anni fa dalle istituzioni europee al fine di pervenire ad un testo normativo condiviso in materia portuale è giunto infine a conclusione con l'adozione del Regolamento (UE) 2017/352 del 15 febbraio 2017 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali (*lato sensu* intesi) e norme

---

<sup>535</sup> In questo senso si consideri, ad esempio, che al fine di stabilire a quale autorità competa effettuare l'attività di disinquinamento quando ciò richieda l'uso di mezzi nautici nella prassi si è diffusa la distinzione tra «servizio di antiinquinamento» e «servizio di disinquinamento»: il primo ha ad oggetto le misure di vigilanza e pronto intervento nei confronti delle navi che trasportano sostanze inquinanti e, pertanto, rientra tra le funzioni dell'Autorità Marittima in quanto riconducibile ai compiti di polizia e sicurezza della navigazione; il secondo attiene alla normale attività di manutenzione degli specchi d'acqua degli scali portuali ed è, quindi, ricondotto al potere concessorio spettante all'Autorità di Sistema Portuale in materia di servizi di interesse generale ai sensi dell'art. 6, comma 4, lett. c), Legge n. 84/1994 (M. BROCCA, *op. cit.*, 244).

<sup>536</sup> S.M. CARBONE, *Lezioni, casi e modelli contrattuali di diritto marittimo*, cit., 114.

<sup>537</sup> L'art. 9 della legge n. 84/1994 stabilisce che «il Comitato di gestione e' composto: [...] e) dal direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede dell'Autorità' di sistema portuale e, su designazione di quest'ultimo, dal rappresentante dell'autorità' marittima competente in ordine ai temi trattati in relazione ai porti compresi nell'Autorità' di sistema portuale, fermo restando il diritto di voto limitato a uno dei componenti dell'autorità' marittima e nelle sole materie di propria competenza».

comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, le cui disposizioni entreranno in vigore a decorrere dal 24 marzo 2019.

In proposito pare opportuno richiamare le principali fasi che hanno condotto all'adozione del predetto Regolamento europeo e che testimoniano le difficoltà riscontrate a livello comunitario nel riuscire ad individuare un punto di equilibrio sul piano giuridico tra le tendenze alla liberalizzazione del settore portuale e la necessità di regolamentazione delle attività portuali in ragione delle menzionate esigenze di tutela della sicurezza, di specializzazione dei prestatori dei servizi portuali nonché della limitatezza degli spazi e delle infrastrutture portuali.

L'inizio di tale difficile percorso può essere individuato nel Libro Verde del 1997<sup>(538)</sup> e nella di poco successiva comunicazione della Commissione europea sul miglioramento della qualità dei servizi portuali<sup>(539)</sup> in cui, preso atto del mancato superamento dei modelli monopolistici in particolare nel settore dei servizi tecnico-nautici e di come tale situazione fosse tale da incidere negativamente sulla competitività dei porti europei, si è evidenziata la necessità di riuscire a pervenire ad una disciplina comune in grado di contemperare l'esigenza della salvaguardia della sicurezza marittima, della tutela ambientale e degli obblighi di servizio pubblico con i principi comunitari in materia di concorrenza.

La predetta comunicazione accompagnava la prima proposta di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali del 2001<sup>(540)</sup> con la quale le istituzioni comunitarie si sono poste l'ambizioso intento di liberalizzare il settore portuale incidendo, tra l'altro, sull'assetto dei servizi tecnico-nautici<sup>(541)</sup>.

A tale proposta, bocciata dal Parlamento europeo il 20 novembre 2003, ha fatto seguito nel 2004 un'ulteriore proposta di contenuto analogo alla precedente che, tuttavia, è stata anch'essa

---

<sup>538</sup> Libro Verde della Commissione sui Porti e sulle Infrastrutture Marittime del 10 dicembre 1997 (COM(97)0678 - C4-0022/98). Il Libro Verde dedicava un capitolo al tema dell'accesso al mercato e dell'organizzazione dei servizi portuali, sottolineando come la gestione tradizionale di tali attività, spesso caratterizzate da regimi di monopolio, non rappresentasse certo la soluzione migliore, soprattutto in considerazione del progresso tecnologico e dell'incremento della concorrenza allora registratisi.

<sup>539</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo ed al Consiglio del 13 febbraio 2001, «Migliorare la qualità dei servizi nei porti marittimi, passaggio essenziale per il sistema dei trasporti in Europa» (COM (2001) 0035).

<sup>540</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali del 27 aprile 2001 (COM (2001) 35 def./2).

<sup>541</sup> La proposta di direttiva riconosceva espressamente la possibilità per l'utenza di provvedere in via autonoma all'espletamento sia di attività corrispondenti alle operazioni portuali che ai servizi tecnico-nautici. Nella versione originaria, la proposta di direttiva prevedeva, inoltre, la facoltà per gli Stati membri di limitare il numero dei prestatori dei servizi portuali, stabilendo, tuttavia, che ciò potesse avvenire solo in base a ragioni di spazio e capacità disponibili e, trattandosi di servizi tecnico-nautici, anche per esigenze collegate alla sicurezza del traffico marittimo.

ritirata nel 2006<sup>(542)</sup>. In particolare, la seconda proposta di direttiva, il cui testo riecheggia in molte sue parti il primo progetto di direttiva del 2001, ad eccezione del servizio di pilotaggio, poneva sullo stesso piano le prestazioni tecnico-nautiche e gli altri servizi portuali. Rispetto ai servizi tecnico-nautici, la seconda proposta di direttiva prevedeva, peraltro, una presunzione di natura concorrenziale secondo cui in ogni scalo portuale avrebbe dovuto esserci una pluralità di fornitori operanti in competizione tra loro. Anche la seconda proposta di direttiva riconosceva espressamente il diritto di autoprodurre il servizio di pilotaggio mediante il rilascio di appositi certificati di esenzione ma, a differenza della prima proposta, prevedeva che ogni Stato membro dovesse prendere tutte le misure necessarie a consentire, ove possibile l'autoproduzione dei servizi portuali.

Nel 2011 è stato adottato il Libro Bianco sui Trasporti<sup>(543)</sup> con il quale è stata delineata una nuova strategia in materia di trasporto allo scopo di rimuovere i limiti tradizionalmente presenti nel settore portuale in tema di erogazione dei servizi e di garantire, nel contempo, una maggiore trasparenza nel finanziamento pubblico degli scali, al fine di realizzare «condizioni di concorrenza stabili ed eque» sia fra i vari scali dell'Unione Europea, sia tra gli operatori che nei singoli porti offrono il medesimo servizio. In particolare, la Commissione ha posto come centrale il tema dell'efficienza dei servizi portuali per gli scali marittimi appartenenti alla rete transeuropea di trasporto TEN-T, ritenuto insoddisfacente a causa di fattori quali, ad esempio, la scarsa o assente concorrenza del settore dovuta alle barriere in entrata dei singoli mercati portuali, la conseguente presenza di monopoli o di oligopoli fonte di opacità di comportamenti e di veri e propri abusi, il mancato coordinamento dei singoli servizi all'interno dello stesso porto con conseguente innalzamento degli oneri di gestione<sup>(544)</sup>.

Al Libro Bianco è poi seguita nel 2013 l'adozione di una nuova comunicazione della Commissione<sup>(545)</sup> e della proposta di regolamento contenente misure per la liberalizzazione dei servizi portuali nei porti europei appartenenti alla rete TEN-T.

Segnatamente, la proposta di regolamento del 2013<sup>(546)</sup> intendeva delineare un quadro normativo comune per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei

---

<sup>542</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'accesso al mercato dei servizi portuali del 13 ottobre 2004 (COM (2004) 654 def.).

<sup>543</sup> Commissione europea, Libro Bianco dei trasporti del 28 marzo 2011, «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei Trasporti - per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» (COM (2011) 144 def.).

<sup>544</sup> La fase istruttoria aveva fatto emergere un quadro critico della situazione in cui alla generale insoddisfazione espressa dai vari operatori portuali (società di import-export, spedizionieri e utenti dei servizi portuali che lamentavano ingiustificatamente alti sia il livello degli oneri amministrativi che quello delle tariffe dei servizi, per di più spesso erogati in modo qualitativamente insoddisfacente) faceva eco una parte cospicua delle stesse Autorità Portuali europee che esprimevano giudizi altrettanto critici e per gli analoghi motivi.

<sup>545</sup> Commissione europea, Comunicazione del 23 maggio 2013, «I porti: un motore per la crescita» (COM (2013) 0295).

porti stabilendo, all'art. 3, quale principio generale, quello della libera prestazione di tutti i servizi portuali erogati nei porti marittimi della rete TEN-T. La proposta di regolamento risultava, quindi, improntata secondo un'impostazione tendenzialmente aperta ad una piena concorrenza nel settore, espressamente estesa anche alle prestazioni tecnico-nautiche.

La proposta, pur ammettendo la possibilità di imporre requisiti minimi ai prestatori di servizi, prevedeva che la libertà di prestazione dei servizi portuali consacrata all'art. 3 potesse essere limitata esclusivamente in ragione della carenza di spazi portuali ovvero per obblighi di servizio pubblico (connessi, in particolare, all'eventuale carattere universale del servizio), non essendo prevista analoga possibilità per ragioni attinenti alla sicurezza della navigazione in ambito portuale.

La proposta prevedeva, inoltre, che le disposizioni del regolamento avrebbero dovuto applicarsi indifferenziatamente a tutti i servizi elencati all'art. 1, par. 2 e, quindi, ai servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio, dragaggio, rifornimento di carburante, raccolta di rifiuti, movimentazione merci ed ai servizi passeggeri, con possibilità di escluderne l'applicazione esclusivamente con riferimento alla movimentazione merci.

Come è stato osservato, la portata innovativa della proposta si è significativamente attenuata nel corso dell'iter di approvazione, tanto che dall'iniziale proposta di regolamento volta ad istituire un «quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti» si è giunti alla definizione di un «quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti»<sup>(547)</sup>.

In sede di approvazione definitiva del Regolamento (UE) 2017/352 sono state, infatti, introdotte rilevanti modifiche che hanno notevolmente limitato l'impatto della disciplina comunitaria, per quanto qui di interesse, sull'attuale assetto giuridico dei servizi tecnico-nautici come delineato dalla normativa interna<sup>(548)</sup>. In proposito, il Regolamento (UE) 2017/352 ha riconosciuto agli enti di gestione portuale e alle autorità competenti il potere di incidere in modo significativo sul regime di accesso al mercato dei servizi portuali.

---

<sup>546</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2013, «che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti» (COM (2013) 296 finale).

<sup>547</sup> E.G. ROSAFIO, *op. cit.*, 1010.

<sup>548</sup> D'altra parte, già il Comitato economico e sociale europeo aveva raccomandato di «riservare particolare attenzione ai servizi di pilotaggio, ormeggio e rimorchio, tenendo debitamente conto dei loro differenti impatti in modo tale che essi possano essere prestati secondo una valutazione indipendente, libera da ogni pressione commerciale che potrebbe pregiudicare la sicurezza e la tutela ambientale della comunità portuale e dei cittadini in generale» (cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo del 12 novembre 2013, in merito alla «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti» (2013/C 327/19)).

Eliminato il riferimento alla libera prestazione dei servizi portuali inizialmente contenuto nella proposta, l'art. 3, par. 1 del Regolamento (UE) 2017/352 stabilisce, anzitutto, che l'accesso al mercato dei servizi portuali può essere soggetto alle seguenti condizioni:

- a) requisiti minimi per la fornitura;
- b) limitazioni al numero dei prestatori;
- c) obblighi di servizio pubblico;
- d) restrizioni applicabili agli operatori interni<sup>(549)</sup>.

Il Legislatore europeo ha dunque inteso riconoscere esplicitamente la possibilità di stabilire requisiti minimi per lo svolgimento di tali servizi che, come precisato dal successivo art. 4, possono avere ad oggetto esclusivamente le qualifiche dell'operatore, la sua capacità tecnica, finanziaria ed onorabilità, la conformità con le norme in materia di sicurezza portuale ed ambientale.

Al contempo, il Regolamento (UE) 2017/352, all'art. 6, par. 1, ha previsto la possibilità che il numero di prestatori di servizi portuali sia limitato dall'autorità competente, oltre che per ragioni relative alla carenza di spazi portuali o ad obblighi di servizio pubblico (peraltro, anche quando la presenza di più prestatori potrebbe determinare costi elevati in relazione all'esecuzione di tali obblighi), come inizialmente stabilito dalla proposta del 2013, anche per esigenze di sicurezza e di sostenibilità ambientale.

Si tratta di una modifica che assume particolare rilevanza ai fini del presente discorso, in quanto conferma l'incidenza dell'interesse pubblico alla sicurezza della navigazione sugli assetti gestionali dei servizi tecnico-nautici.

Per quanto concerne l'eventuale limitazione del numero di prestatori di servizi portuali, il par. 4 precisa che la relativa decisione deve essere resa pubblica e ad essa deve seguire una procedura di selezione aperta a tutte le parti interessate, improntata ai principi di trasparenza e non discriminazione.

L'efficacia innovatrice del Regolamento (UE) 2017/352 rispetto al settore dei servizi tecnico-nautici risulta peraltro limitata ai soli servizi di ormeggio e rimorchio (rispetto ai quali è comunque rimessa agli Stati membri l'eventuale decisione di non assoggettarli alle condizioni di organizzazione di fornitura di cui al citato art. 3, par. 1). In questo senso, infatti, il Legislatore europeo ha scelto di escludere dall'ambito di applicazione del Regolamento il servizio di pilotaggio (oltre che la movimentazione di merci e dei passeggeri) atteso che, come espressamente riconosciuto al considerando n. 39, tale servizio «richiede esperienze e

---

<sup>549</sup> Il successivo par. 2 dell'art. 3, precisa, tuttavia, che gli Stati membri possono decidere di non assoggettare alle predette condizioni una o più categorie di servizi portuali.

conoscenze locali altamente specializzate da parte del pilota»<sup>(550)</sup> ed altresì in considerazione delle specifiche funzioni attribuite ai piloti in materia di *security* dalla Direttiva 2009/16/CE sul controllo da parte dello Stato di approdo<sup>(551)</sup>.

Alla luce di quanto precede, la disciplina interna in materia di servizi ancillari alla navigazione appare per lo più in linea con le scelte di fondo assunte dal Legislatore europeo nello stabilire le richiamate regole comuni relative alle condizioni di accesso al mercato della fornitura dei servizi portuali negli Stati membri. In questo senso, i requisiti di carattere personale, tecnico-organizzativo, di professionalità, etc. stabiliti con riferimento a ciascuno dei servizi tecnico-nautici dalla normativa codicistica oltre che in via regolamentare (cfr. Capitolo 6) sembrano effettivamente conformi ai «requisiti minimi» menzionati dal Regolamento (UE) n. 2017/352 al cui possesso gli Stati membri possono subordinare l'accesso al mercato dei servizi in esame. Inoltre, dal Regolamento (UE) n. 2017/352 non pare emergere una netta volontà del Legislatore europeo né di sottrarre il mercato dei servizi tecnico-nautici alla regolamentazione pubblica<sup>(552)</sup> né di superare l'attuale regime monopolistico che (di fatto) caratterizza tali servizi. Anzi, l'assetto monopolistico dei servizi ancillari alla navigazione pare trovare un'esplicita conferma nella normativa unionale alla luce della richiamata possibilità riconosciuta alle autorità competenti di limitare il numero di prestatori per esigenze di sicurezza, oltre che nell'ipotesi in cui tale scelta risulti necessaria per garantire l'universalità del servizio<sup>(553)</sup>.

---

<sup>550</sup> Il medesimo considerando n. 39 auspica, inoltre, che «gli Stati membri incoraggino l'uso di certificati di esenzione dal pilotaggio, o meccanismi equivalenti, in modo da migliorare l'efficienza nei porti e, in particolare, stimolare il trasporto marittimo a corto raggio».

<sup>551</sup> In particolare, l'art. 23 della Direttiva 2009/16/CE stabilisce che i piloti comunichino immediatamente alle autorità competenti (in Italia, l'Autorità Marittima) le anomalie apparenti riscontrate nell'esecuzione del servizio che possono mettere a repentaglio la sicurezza della navigazione o rappresentare una minaccia per l'ambiente marino.

<sup>552</sup> E.G. ROSAFIO, *op. cit.*, 1012.

<sup>553</sup> Tale considerazione appare confermata anche da una recente pronuncia del giudice amministrativo che ha giudicato legittimo l'affidamento in esclusiva del servizio di rimorchio nel porto di Milazzo alla luce «dell'ampio sistema derogatorio al regime della concorrenza nel mercato dei servizi di rimorchio previsto dal recente Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 (che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali), il cui art. 6 espressamente codifica la possibilità che, per esigenze di sicurezza, il servizio di rimorchio venga affidato ad un unico operatore. La disposizione, che non risulta applicabile *ratione temporis* alla fattispecie di causa, ha nondimeno una significativa rilevanza sul piano interpretativo, in quanto conforta nella tesi della non irragionevolezza della scelta contenuta nella fonte regolamentare dell'Autorità marittima locale [...] di affidare ad un unico operatore il servizio di rimorchio» (Cons. giust. amm. Sicilia, Sez. Giurisd., 9 ottobre 2017, n. 429, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

## Capitolo 6 – I singoli servizi tecnico-nautici.

**6.1.** Il servizio di pilotaggio. **6.2.** La Corporazione dei piloti. **6.3.** I certificati di esenzione dal pilotaggio (PEC). **6.4.** Il servizio di rimorchio. **6.5.** Il servizio di ormeggio. **6.6.** Il servizio di battellaggio.

### 6.1. Il servizio di pilotaggio.

L'art. 92, comma 1 Cod. Nav. stabilisce che il servizio di pilotaggio è volto a prestare assistenza tecnica al Comandante della nave, in particolare suggerendogli la rotta ed assistendolo nella determinazione delle manovre necessarie per seguirla soprattutto allorché, per lo stato dei luoghi o per le condizioni del traffico, tali manovre possano presentare particolari difficoltà<sup>(554)</sup>. Il pilota di porto è, infatti, una figura dotata di elevata professionalità ed in possesso di una completa e specifica conoscenza delle acque portuali in cui avviene la movimentazione delle navi e delle relative criticità. In questo senso, si può dire che la conoscenza del porto costituisca l'essenza stessa del pilotaggio.

Si tratta, quindi, di un servizio pubblico che mira a conseguire un fine proprio dello Stato, qual è quello della sicurezza della navigazione<sup>(555)</sup>. L'utilità del pilota in termini di prevenzione dei sinistri potrebbe risultare, invece, affievolita nel caso di navi che frequentino con regolarità un particolare porto (si pensi, ad esempio, alle navi che svolgono servizi di linea)<sup>(556)</sup>.

I successivi commi 2 e 3 dell'art. 92 precisano che nei porti ove il pilotaggio è reso obbligatorio, il pilota deve prestare la sua opera fino al momento in cui la nave sia uscita dalle c.d. «zone di obbligatorietà», o sia ormeggiata nel luogo ad essa assegnato<sup>(557)</sup>, mentre nei porti in cui tale servizio è facoltativo il pilota fornisce assistenza fino a quando il Comandante lo richieda.

Ai sensi dell'art. 14, comma *1bis* della Legge n. 84 del 1994, l'obbligatorietà del servizio di pilotaggio (e, in seguito al recente intervento di cui alla Legge n. 230/2016, anche quella degli altri servizi ancillari alla navigazione)<sup>(558)</sup> può essere stabilita e disciplinata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che vi provvede con decreto su proposta dell'Autorità Marittima,

<sup>554</sup> S. ZUNARELLI, M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Padova, 2009, 391.

<sup>555</sup> L. TULLIO, *Pilotaggio*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 860 ss., il quale osserva che la prima trattazione organica del servizio di pilotaggio si rinviene nell'*Ordonnance de Louis XIV touchant la marine* del 1681 (Ib. IV tit. III), nella quale risalta «il carattere pubblico del servizio, che si manifesta nelle accresciute prescrizioni di carattere amministrativo, oltre che penale, e nell'affidamento del servizio esclusivamente ai piloti costituiti in corpi e riconosciuti idonei previo un esame speciale».

<sup>556</sup> L. MANGANI, A. CROLLA, *L'interesse pubblico alla sicurezza nei servizi tecnico-nautici*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, 169.

<sup>557</sup> Ai sensi dell'art. 1115 Cod. Nav. commette reato il pilota che, in caso di pilotaggio obbligatorio, cessa di prestare la sua opera prima del momento previsto nell'art. 92 Cod. Nav.

<sup>558</sup> Nel precedente regime dell'art. 14, comma *1bis*, l'obbligatorietà di rimorchio, ormeggio e battellaggio era disposta dall'Autorità Marittima, tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate.

d'intesa con l'Autorità di sistema portuale, ove istituita, e sentite le associazioni di categoria nazionali interessate<sup>(559)</sup>.

Solo in caso di necessità ed urgenza (in casi per lo più legati alle avverse condizioni meteomarine), l'Autorità Marittima, sempre d'intesa con l'Autorità di sistema portuale, ha il potere di modificare temporaneamente, per un periodo non superiore a trenta giorni, prorogabile una sola volta, il regime di obbligatorietà del servizio di pilotaggio così come quello degli altri servizi tecnico-nautici.

Ai sensi dell'art. 86 Cod. Nav., nei porti e negli altri luoghi di approdo o di transito delle navi ove sia riconosciuta la necessità del pilotaggio, tale servizio è prestato dalla Corporazione dei piloti istituita con decreto del Presidente della Repubblica (su cui *infra*, par. 6.2). Nei luoghi in cui non sia costituita una Corporazione (in concreto si tratta dei porti di minore rilevanza commerciale), tale servizio è prestato invece da marittimi autorizzati ex art. 96 Cod. Nav. dal Comandante del porto all'esercizio del pilotaggio.

Sebbene il contributo del pilota nelle manovre della nave assuma significativa importanza, soprattutto nelle zone a maggior rischio per limitazione degli spazi e delle profondità, il ruolo del pilota è comunque limitato a quello di ausiliario del Comandante della nave, al quale solo - a mente dell'art. 298 Cod. Nav. - spetta dirigerne le manovre all'entrata e all'uscita del porto. Il pilota assume quindi solo funzioni di consigliere ed esperto suggeritore. L'art. 321, comma 2 Cod. Nav. dispone infatti che il pilota, allorché salga a bordo della nave, entra a far parte del suo equipaggio risultando equiparato nella gerarchia del personale di bordo al primo ufficiale di coperta.

In dettaglio, ai sensi dell'art. 127 Reg. Nav. Mar. il pilota, dopo aver percepito il segnale del Comandante della nave, deve dirigersi verso la nave da pilotare, facendo il prescritto segnale. Giunto a bordo, il pilota deve esibire la tessera di riconoscimento e, su richiesta, il regolamento locale di pilotaggio (art. 128 Reg. Nav. Mar.). Se non può salire a bordo a causa delle condizioni meteorologiche, il pilota deve ugualmente fornire al Comandante le indicazioni sulla rotta da seguire restando a bordo della propria nave (art. 129 Reg. Nav. Mar.).

Ai sensi dell'art. 95 Cod. Nav. la puntuale disciplina del servizio di pilotaggio è di norma contenuta in appositi regolamenti locali adottati dall'Autorità Marittima mentre nei porti sede di Autorità di sistema portuale, ai sensi dell'art. 14, comma 1<sup>ter</sup>, Legge n. 84/1994 l'Autorità Marittima vi provvede d'intesa con l'ente di governo portuale.

---

<sup>559</sup> L'art. 1170 Cod. Nav. prevede e punisce come reato l'inosservanza del Comandante della nave dell'obbligo di servirsi di un pilota nei luoghi dove il pilotaggio è obbligatorio.

In proposito si richiama il regolamento locale di pilotaggio adottato per il porto di Venezia<sup>(560)</sup> che, ferme le funzioni stabilite dal Codice della Navigazione, specifica in dettaglio le attività che il pilota è tenuto ad effettuare nell'adempimento del proprio incarico per garantire la sicurezza della navigazione, consistenti in particolare nel verificare, una volta a bordo della nave, l'effettivo rispetto da parte del Comandante delle prescrizioni stabilite dall'Autorità Marittima in merito ai principali parametri di sicurezza<sup>(561)</sup>. In particolare, prima di iniziare a prestare il servizio il pilota deve verificare, se possibile e nei modi opportuni, il pescaggio della nave ed accertarsi di persona, specialmente in caso di navi battenti bandiera straniera, che i suggerimenti dati al Comandante della nave siano ben compresi e fedelmente eseguiti dal timoniere (art. 10). Inoltre, nel prestare il proprio servizio il pilota deve scrupolosamente attenersi alle disposizioni dell'Autorità Marittima, «dovendo obbedienza e rispetto al Capo Pilota e al Sottocapo Pilota o ai Sottocapi Pilota della Corporazione portuale di appartenenza» (art. 6).

Qualora nel corso degli accertamenti effettuati siano riscontrate inadempienze agli obblighi prescritti tali da pregiudicare la sicurezza della navigazione, dell'ambiente marino o della nave stessa, il pilota è tenuto a riferirne immediatamente al Comandante del porto (art. 10, lett. b) avendo, nei casi più gravi, la facoltà di rifiutare il proprio sostegno all'effettuazione delle manovre della nave impendendone lo spostamento nelle acque portuali. Il pilota deve inoltre dare immediata notizia all'Autorità Marittima di qualsiasi ritardo, incidente o evento degno di nota che dovesse verificarsi durante il pilotaggio. In particolare, se vi siano problemi di *security*, il pilota deve darne comunicazione alla Capitaneria di porto attraverso «frasi convenzionali concordate e da aggiornare periodicamente». Alle comunicazioni effettuate nell'immediatezza deve seguire un rapporto esaustivo redatto dal pilota e consegnato all'Autorità Marittima (art. 12).

Salvo casi particolari determinati da avverse condizioni meteorologiche, il pilota deve prestare la sua opera alle navi in arrivo dal limite della zona di obbligatorietà del pilotaggio e per quelle in uscita fino a quel limite o anche prima se richiesto dal Comandante della nave, in tale ipotesi dovendosi prima accertare che non siano presenti ostacoli alle manovre. Qualora, sempre a causa delle avverse condizioni meteomarine, non potesse salire a bordo, il pilota ha comunque l'obbligo di suggerire la rotta da seguire e di fornire tutti i suggerimenti necessari

---

<sup>560</sup> Capitaneria di Porto di Venezia Ordinanza n. 169/2009, in [www.guardiacostiera.gov.it](http://www.guardiacostiera.gov.it).

<sup>561</sup> I principali parametri della nave sono riportati all'interno di una specifica scheda, la *Pilot Card*, compilata dal Comandante della nave. La *Pilot Card* deve essere controfirmata dal pilota di porto prima dell'inizio delle operazioni di entrata o di uscita dal porto e successivamente conservata dal Comandante.

avvalendosi dell'apposito apparato VHF su frequenze preposte, opportunamente memorizzate in canali radio e non manomissibili (art. 7)<sup>(562)</sup>.

Spetta, altresì, al pilota suggerire al Comandante il numero di rimorchiatori da utilizzare durante i movimenti nelle acque portuali e concordare le condizioni di ormeggio in funzione della stazza, del pescaggio della nave e delle condizioni meteo-marine (attuali e future). Il pilota individua, inoltre, insieme agli ormeggiatori, le posizioni a terra e in mare della nave per garantire la maggiore sicurezza dell'ormeggio. Tra gli altri compiti attribuiti al pilota a tutela della sicurezza della navigazione portuale dal predetto regolamento locale assume peculiare rilevanza il coordinamento del transito delle navi nelle zone di obbligatorietà. Tale attività prevede che il pilota riceva le comunicazioni di partenza effettuate con qualunque mezzo dalle unità adibite al traffico locale non soggette all'obbligo di pilotaggio, trasmettendo informazioni ed indicazioni specifiche sulla presenza di navi in movimento o di prescrizioni dell'Autorità Marittima (art. 6, comma 5).

Il Codice della Navigazione delinea il quadro della responsabilità civile del pilota. L'art. 93 Cod. Nav., come modificato dalla Legge n. 230/2016 (che, tra l'altro, ha abrogato l'art. 89 Cod. Nav. relativo all'obbligo per i nuovi piloti del versamento di una cauzione a favore della Corporazione)<sup>(563)</sup>, stabilisce in tal senso che il pilota è responsabile per i danni arrecati alla nave, alle persone o alle cose, qualora sia dimostrato che gli stessi siano derivati dalle errate informazioni o indicazioni fornite al Comandante della nave per la determinazione della rotta. Considerato il ruolo del pilota di assistente suggeritore del Comandante, egli non è invece responsabile in caso di errori commessi dal Comandante nella determinazione delle manovre finalizzate a seguire il tragitto prestabilito<sup>(564)</sup>. Ai sensi dell'art. 313 Cod. Nav. il Comandante della nave è pertanto responsabile dei danni causati alla nave da errata manovra, salva la prova che l'errore nella manovra sia stato determinato da inesatte indicazioni o informazioni fornite dal pilota. Il fatto che il pilota di porto sia equiparato dal citato art. 321 Cod. Nav. al primo ufficiale della nave deve, peraltro, ritenersi funzionale ad esigenze meramente operative in

---

<sup>562</sup> Il pilotaggio mediante VHF («*shore based pilotage*») consente alle navi che scalano regolarmente i porti nazionali di entrare ed uscire dai porti con l'assistenza prestata dal pilota via radio. Il servizio di pilotaggio via radio (VHF) si differenzia, in particolare, dal certificato di esenzione dal pilotaggio (PEC) in quanto, tra gli altri aspetti, nel primo caso il pilota, pur non a bordo della nave, eroga in ogni caso il servizio (per l'appunto attraverso frequenze radio), mentre il PEC presuppone la totale esenzione del servizio in questione.

<sup>563</sup> Tale abrogazione si spiega in ragione dell'esiguità degli importi, determinati a livello locale, delle cauzioni richieste ai nuovi piloti al momento dell'iscrizione alla Corporazione che risultavano in concreto per lo più insufficienti a garantire un'adeguata copertura dei danni. In proposito si consideri che il citato regolamento locale del servizio di pilotaggio per il porto di Venezia, all'art. 3 quantificava la predetta cauzione in una somma pari ad euro 50.000,00.

<sup>564</sup> Cass. civ., 27 maggio 1953, n. 1581, in *Foro it.*, I, 1953, 1267, che ha precisato che l'irresponsabilità del pilota non viene meno neppure nel caso di cessione abusiva al pilota del comando della nave, spettante esclusivamente al Comandante ai sensi dell'art. 298 Cod. Nav.

quanto l'attività prestata dal pilota di porto si configura quale opera professionale (*locatio operis*), escludendosi qualsivoglia vincolo di subordinazione interno alla nave<sup>(565)</sup>.

L'art. 93, comma 2 Cod. Nav. limita la responsabilità del pilota ad un massimale pari ad euro 1.000.000,00 per ciascun evento, indipendentemente dal numero dei soggetti danneggiati e dalla tipologia del sinistro, salvo il caso in cui sia accertato il dolo o la colpa grave del pilota. In tale ultimo caso non sono applicabili limiti di responsabilità.

La Legge n. 230/2016 ha modificato il regime della responsabilità dei piloti prevedendo, in luogo della precedente corresponsabilità solidale della Corporazione nei limiti della cauzione, l'obbligo di una copertura assicurativa in capo ai singoli piloti. Ai sensi del novellato art. 94 Cod. Nav.<sup>(566)</sup> i piloti devono dunque essere titolari di idonee polizze assicurative con massimale previsto pari al predetto limite fissato dall'art. 93, comma 2 per la responsabilità civile del pilota (i.e. euro 1.000.000,00) a copertura dei danni cagionati nell'esercizio dell'attività di pilotaggio<sup>(567)</sup>.

Il regime in materia di responsabilità civile dei piloti delineato dalle norme codicistiche si discosta dai principi della responsabilità contrattuale di cui all'art. 1228 Cod. Civ. Come si è detto sopra, infatti, ai sensi dell'art. 93 Cod. Nav., in caso di danni arrecati alla nave, alle persone o alle cose non si presume l'inadempimento del pilota essendo al contrario onere del danneggiato dimostrare che il danno è derivato dall'inesattezza delle indicazioni fornite al Comandante. Come osservato da autorevole dottrina, in capo al pilota si configurerebbe una sorta di responsabilità oggettiva, essendo sufficiente dimostrare il nesso di causalità fra inesattezza delle informazioni fornite e danno occorso, indipendentemente dall'accertamento

---

<sup>565</sup> In particolare, il contratto di pilotaggio è un contratto atipico che il Comandante della nave, il quale agisce in rappresentanza dell'armatore, conclude con la Corporazione dei piloti. Questa si obbliga, verso corrispettivo, a mettere a disposizione della nave un pilota, il quale, come si è illustrato, è tenuto a suggerire la rotta e ad assistere il Comandante nella determinazione delle manovre necessarie per seguirla ai sensi del citato art. 92 Cod. Nav.

<sup>566</sup> Art. 94 Cod. Nav., «Responsabilità della Corporazione dei piloti» nella versione precedente all'entrata in vigore della legge 230/16 recitava: «Dei danni di cui sono responsabili i piloti, risponde solidalmente la Corporazione nei limiti della cauzione».

<sup>567</sup> La medesima disposizione stabilisce, inoltre, che il pilota deve depositare copia del contratto assicurativo presso la Corporazione dei piloti in cui il pilota presta servizio, attribuendo all'Autorità Marittima facoltà di verificarne la validità e l'idoneità del contratto stipulato ed eventualmente precludere all'interessato lo svolgimento dell'attività di pilotaggio.

La Legge n. 230 del 2016 ha modificato anche alcune disposizioni contenute nel Regolamento attuativo del Codice della Navigazione. In particolare, alla cauzione che i piloti e gli aspiranti piloti devono versare prevista ai sensi dell'art. 110 Reg. Nav. Mar. è stata sostituita la conclusione del menzionato contratto di assicurazione imposto dall'art. 94 Cod. Nav. Analogamente, l'efficacia della nomina dell'aspirante pilota di cui all'art. 111 Reg. Nav. Mar. è subordinata, non più al versamento della cauzione, bensì alla conclusione del suddetto contratto assicurativo.

della colpa<sup>(568)</sup>. Per ogni altro inadempimento contrattuale che non produca danni alla nave pilotata, la responsabilità dei piloti rimane assoggettata all'art. 1218 Cod. Civ.

La complessa procedura di selezione degli aspiranti piloti di porto delineata dalla normativa codicistica attesta la volontà del Legislatore di garantire un alto profilo professionale a partire dai rigorosi requisiti richiesti nei bandi di concorso. Ai sensi dell'art. 102 Reg. Nav. Mar. l'ammissione nella Corporazione dei piloti avviene per concorso per titoli ed esami. Spetta al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti stabilire i titoli ed i requisiti che devono essere in possesso dei candidati<sup>(569)</sup>, le materie dell'esame orale e predisporre lo schema del bando. In particolare, possono partecipare al concorso quanti abbiano acquisito il titolo di «Comandante su navi di stazza pari o superiore a 3.000 GT» (i cui requisiti sono dettati dall'art. 8 del D.M. 25 luglio 2016)<sup>(570)</sup>; abbiano conseguito un'attestazione di navigazione qualificata<sup>(571)</sup>; siano in possesso della cittadinanza italiana o di altro Stato dell'Unione Europea (ma in tal caso dev'essere dimostrata la conoscenza della lingua italiana). Non è ammesso al concorso chi ha riportato condanne per reati dai quali sia derivata l'interdizione dai titoli o dalla professione marittima per oltre due anni (salvo che non sia intervenuta la riabilitazione) e chi abbia meno di 28 anni d'età o superato i 35 anni.

L'Autorità Marittima nomina i vincitori del concorso che vengono inquadrati come «aspiranti piloti» e muniti di una licenza provvisoria ai sensi dell'art. 108, comma 5, Reg. Nav. Mar. Trascorso un periodo di tirocinio l'aspirante pilota è ammesso ad un'ulteriore prova pratica di idoneità per dimostrare la piena conoscenza dei luoghi fino a 20 miglia marine di distanza. In caso di esito positivo della prova acquisisce la qualifica di «pilota effettivo». Il comma 11 dell'art. 108 Reg. Nav. Mar. dispone, quindi, che il pilota effettivo sia iscritto in un apposito

---

<sup>568</sup> L. TULLIO, *op. cit.*; G. PESCATORE, *La corporazione dei piloti*, Milano, 1941, 235. Si registrano anche opinioni differenti, in particolare secondo G. COTTIGNOLA, *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano, 2003, 114 non vi sarebbe deviazione dalle regole ordinarie in materia di responsabilità contrattuale atteso che, una volta individuato il nesso di causalità fra errata manovra ed il danno determinatosi, «la colpa, di regola, va attribuita al comandante della nave che, anche durante il pilotaggio, è e rimane l'autore della manovra. Se però viene provato che questa fu, a sua volta, determinata dalle fuorvianti indicazioni del pilota, allora è al comportamento di costui che risale la causa efficiente dell'evento dannoso, poiché il fatto del pilota (induzione in errore) interrompe ed assorbe il nesso di causalità fra la manovra del comandante e il danno alla nave».

<sup>569</sup> I requisiti di natura fisica e psichica dei candidati sono contenuti nel D.M. 21 dicembre 1981 e vengono accertati da una commissione nominata dal Capo del compartimento ai sensi dell'art. 103 Reg. Nav. Mar.

<sup>570</sup> D.M. 25 luglio 2016, recante «Requisiti per il rilascio delle certificazioni per il settore di coperta e di macchina per gli iscritti alla gente di mare ai sensi della Convenzione STCW».

<sup>571</sup> L'art. 102 Reg. Nav. Mar. richiede in tal senso che il candidato abbia conseguito sei anni di navigazione in servizio di coperta su navi italiane e/o estere, di cui almeno tre di navigazione come ufficiale di coperta su navi mercantili di stazza lorda non inferiore a 1.500 GT oppure come ufficiale di vascello su navi militari di dislocamento non inferiore alle 500 tonnellate, e almeno uno come primo ufficiale su navi mercantili di stazza lorda non inferiore alle 1.500 GT o come ufficiale in seconda su navi militari di dislocamento non inferiore alle 500 tonnellate. Non è ammessa ai fini del concorso la navigazione effettuata su navi addette ai servizi portuali e locali.

registro e munito di licenza definitiva. Da tale momento il pilota matura pienamente il diritto al compenso per il servizio svolto sulla base del particolare meccanismo previsto dall'art. 121 Reg. Nav. Mar.<sup>(572)</sup>.

## **6.2. La Corporazione dei piloti.**

L'art. 86 Cod. Nav. stabilisce che nei porti ove è riconosciuta la necessità del pilotaggio tale servizio è prestato dalla Corporazione dei piloti istituita con decreto del Presidente della Repubblica, mentre negli altri scali portuali il pilotaggio è assicurato da singoli piloti in possesso della licenza rilasciata dall'Autorità Marittima.

La Corporazione dei piloti, come precisato dal secondo comma dell'art. 86 Cod. Nav., è dotata di personalità giuridica e sottoposta alla vigilanza del Comandante del porto ai sensi dell'art. 88 Cod. Nav. In merito alla sua natura giuridica, atteso che la Corporazione è istituita per attuare il fine di pubblico interesse della sicurezza della navigazione, secondo l'opinione prevalente si tratterebbe di persona giuridica pubblica inquadrabile nell'amministrazione indiretta della navigazione marittima<sup>(573)</sup>. A sostegno di tale tesi ricorrerebbero alcuni elementi tipici dell'ente pubblico, quali la modalità costitutiva (mediante decreto presidenziale) e la pervasiva azione di controllo e di ingerenza esercitata nei suoi confronti dall'autorità pubblica, nello specifico dall'Autorità Marittima. Sebbene la Corporazione difetti di un elemento tipico delle persone giuridiche pubbliche, ossia il potere di imperio, la disciplina dei suoi aspetti patrimoniali, organizzativi, contrattuali e tariffari, nonché gli specifici profili di responsabilità civile ne potrebbero giustificare il suo inquadramento nel novero delle persone giuridiche pubbliche.

In dottrina si è osservato che l'inquadramento giuridico della Corporazione dei piloti quale ente pubblico economico non sarebbe più coerente con il quadro normativo in materia portuale delineato dalla riforma dell'ordinamento portuale del 1994 né con i principi comunitari in materia di concorrenza e che, pertanto, la Corporazione dei piloti debba essere considerata «al

---

<sup>572</sup> In particolare, l'art. 121 Reg. Nav. Mar. stabilisce che «Il capo e i sottocapi piloti della corporazione partecipano alla ripartizione dei proventi in ragione rispettivamente di centoventicinque quote e di centodieci quote e mezza; gli altri piloti effettivi in ragione di cento quote, gli aspiranti piloti in ragione di cinquanta quote».

<sup>573</sup> A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2016, 168; in giurisprudenza: Cass. civ., SS.UU., 16 dicembre 1986. n. 7533 in *Dir. mar.*, 1987, 901 ss.; Cons. Stato, Sez. VI, 17 ottobre 1969, n. 464, in *Cons. Stato*, I, 1969, 1771; T.A.R. Puglia – Lecce, 11 novembre 1986, n. 354, in *T.A.R.*, 1987, 299 ss., secondo cui «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 confermare la natura pubblica della corporazione dei piloti».

pari di tutti gli altri operatori portuali, un ente privato che gestisce il servizio di pilotaggio in regime di concessione»<sup>(574)</sup>.

La Corporazione presenta, in ogni caso, elementi tipici dell'impresa commerciale come definita dall'art. 2195, n. 5, Cod. Civ., in quanto fornitrice di un'attività ausiliaria alle imprese di trasporto marittime<sup>(575)</sup> ed è caratterizzata da una pluralità di organi aventi funzioni specifiche individuate dal Regolamento di attuazione: il Capo Pilota, i Sottocapi pilota, l'Assemblea dei piloti, il pilota di turno e, allorché venga nominato, il Commissario straordinario.

Di centrale rilevanza è il ruolo ricoperto dal Capo Pilota, al quale spetta dirigere e rappresentare la Corporazione nei rapporti esterni (art. 86 Cod. Nav.) oltre che a svolgere le funzioni amministrative, tecniche e disciplinari all'interno del mandato di durata quadriennale e rinnovabile (art. 113, comma 6, Reg. Nav. Mar.). Il Capo Pilota ha il compito, in particolare, di disciplinare il servizio di pilotaggio, stabilire il turno dei piloti ed assicurare l'ordine e la disciplina al loro interno. Al contempo, l'art. 114 Reg. Nav. Mar. impone al Capo Pilota di «mantenere integre le sue qualità tecniche di Pilota tenendosi in esercizio» tanto che in caso di necessità deve prendere parte ai turni del servizio, non potendosi esimere di pilotare la nave personalmente in situazioni di particolare difficoltà.

Il Capo Pilota è coadiuvato da un Sottocapo Pilota, se la Corporazione ha più di dieci piloti, o da due Sottocapi Pilota, qualora l'organico della Corporazione comprenda più di venti piloti.

In ottemperanza alle direttive impartite dall'Autorità Marittima, Capo Pilota e Sottocapo Pilota attuano il coordinamento del transito delle navi nella zona portuale di obbligatorietà del pilotaggio.

Ai sensi dell'art. 115 Reg. Nav. Mar. il Capo Pilota ed i Sottocapi Pilota, in caso di gravi mancanze o di comprovata incapacità, possono essere rimossi con provvedimento di revoca adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Laddove siano riscontrate «gravi irregolarità nel funzionamento della Corporazione» il Ministro è tenuto altresì a nominare un commissario straordinario ai sensi dell'art. 116 Reg. Nav. Mar.

I singoli piloti sono legati nei confronti della Corporazione non tanto da un rapporto di pubblico impiego o da uno di lavoro subordinato, bensì da una relazione di natura

---

<sup>574</sup> S. ZUNARELLI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2016, 154-155; T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 947, in *Dir. mar.*, 4, 2016, secondo cui il servizio di pilotaggio, ove istituito, è un servizio economico di interesse generale fornito da «imprese private» e svolto dalla Corporazione dei piloti o dagli altri soggetti a tale scopo autorizzati.

<sup>575</sup> L. TULLIO, *op. cit.*

associativa<sup>(576)</sup> con la particolarità che la Corporazione gode, rispetto alle risorse conferite dai suoi associati, di piena autonomia patrimoniale per cui i creditori personali non hanno la facoltà di rivalersi sul suo patrimonio così come, di converso, i creditori sociali non hanno il potere di aggredire i beni personali dei piloti.

Il patrimonio della Corporazione è rappresentato dal diritto di uso delle navi destinate al servizio, dai proventi o mercedi del pilotaggio, dalla proprietà di beni strumentali acquistati dall'associazione, dai conferimenti dell'attività personale dei piloti e, se del caso, dall'assegno annuo concesso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti<sup>(577)</sup>.

Con riferimento ai mezzi nautici per il pilotaggio di cui la Corporazione deve essere dotata (le c.d. «pilotine»), gli artt. 110 e 112 Reg. Nav. Mar. dispongono che le stesse siano di comproprietà dei piloti effettivi i quali tuttavia ne conferiscono l'uso alla Corporazione. Infatti l'art. 111 Reg. Nav. Mar. impone ai piloti, una volta superata la prova pratica che li qualifica a pieno titolo, di corrispondere nell'arco di due anni la loro quota dei beni in comproprietà, pena la cancellazione dal registro. Solo al termine del servizio sarà loro riconosciuto il diritto alla liquidazione del valore della suddetta quota ai sensi dell'art. 119 Reg. Nav. Mar.

Ai sensi dell'art. 112 Reg. Nav. Mar. le «pilotine» sono armate dalla Corporazione sulla base delle prescrizioni impartite dall'Autorità Marittima. Tuttavia, le spese del loro armamento, così come quelle di manutenzione, riparazione e gestione, sono di fatto a carico dei piloti in quanto la Corporazione ne detrae i costi dai proventi derivanti dalla fornitura del servizio, prima della ripartizione di cui all'art. 120 Reg. Nav. Mar.

I regolamenti locali per il servizio di pilotaggio determinano il numero ed il tipo dei mezzi di cui la Corporazione deve dotarsi, mentre l'art. 100 Reg. Nav. Mar. impone l'obbligo di un peculiare contrassegno per permettere la loro massima visibilità e riconoscibilità in ambito internazionale<sup>(578)</sup>.

---

<sup>576</sup> Cass. civ., 7 luglio 2014, n. 15451, in *Dir. mar.*, 2015, 190, con nota di S. CAMPOGRANDE, *Il rapporto fra il pilota e la corporazione di appartenenza ha natura associativa ed è incompatibile con un rapporto di lavoro subordinato*; Cass. civ., SS.UU., 16 dicembre 1986, n. 7533, in *Dir. mar.*, 1987, 901, secondo cui «il rapporto fra il pilota e la Corporazione di appartenenza ha natura associativa ed esula dall'ambito del lavoro subordinato, tenuto conto che le prestazioni del pilota medesimo vengono autonomamente effettuate in favore del comandante della nave da pilotare, si avvalgono di mezzi in comproprietà degli associati, beneficiano di un compenso condizionato alla presenza di un saldo attivo detratte le spese di gestione (quindi partecipano ai rischi dell'impresa), non sono caratterizzate da vincolo di subordinazione con la Corporazione».

<sup>577</sup> L'art. 1278 Cod. Nav. stabilisce che «Nel caso di pilotaggio obbligatorio, quando i proventi non siano sufficienti al mantenimento di una Corporazione di piloti, il ministro delle infrastrutture e dei trasporti può concedere un assegno annuo a carico del bilancio del suo ministero».

<sup>578</sup> Ai sensi dell'art. 100 Reg. Nav. Mar. ogni nave destinata al servizio di pilotaggio dev'essere dipinta di colore nero con una fascia bianca di 20 cm venti al di sotto dell'orlo superiore del bordo, distinta dall'indicazione, segnata in maniera visibile sui lati esterni della prora e della poppa e sul fumaiolo, della lettera «P» o della parola

I mezzi nautici della Corporazione sono sottoposti ad un regime di circolazione speciale che prescrive per gli eventuali atti di disposizione, oltre al consenso di tutti i comproprietari, anche l'autorizzazione del Capo del compartimento (art. 110, comma 4, Reg. Nav. Mar.).

All'art. 99, comma 3, Reg. Nav. Mar. è fatto espresso divieto per la Corporazione di prendere in locazione mezzi nautici se non in caso di necessità, per un periodo di tempo limitato e previa autorizzazione del Comandante del porto.

Come ricordato, sotto il profilo civilistico, il contratto di pilotaggio è concluso dal Comandante della nave, che agisce in rappresentanza dell'armatore, e dalla Corporazione dei piloti. Il pilota non partecipa alla stipulazione del contratto, intervenendo soltanto nella fase esecutiva e nella qualità di organo della Corporazione<sup>(579)</sup>. In questo senso si è osservato che, tenuto conto della particolare impronta pubblicistica che connota il servizio offerto, la Corporazione è obbligata a contrarre versando in una situazione di permanente offerta al pubblico ai sensi dell'art. 2597 Cod. Civ.<sup>(580)</sup>.

Il rapporto tra il singolo pilota e la Corporazione può essere interrotto per molteplici cause: oltre alla mancata corresponsione della quota dei beni in comproprietà, ulteriori cause sono le dimissioni, il compimento del sessantesimo anno di età, sopraggiunte minorate condizioni psico-fisiche, debitamente accertate. Il verificarsi di una di queste ipotesi comporta la cancellazione del pilota dal registro ad opera del Capo del Compartimento. L'art. 118 Reg. Nav. Mar. prevede, inoltre, quali ulteriori cause di cessazione dal servizio, l'aver riportato condanne per reati che comportino cancellazione dalle matricole della gente di mare come pure condanne per reati ostativi all'iscrizione allo stesso (art. 1125, comma 2, Cod. Nav.).

### **6.3. I certificati di esenzione dal pilotaggio (PEC).**

Nella prassi non è raro che gli armatori chiedano all'Autorità Marittima di essere esentati dall'obbligo di assistenza del pilota. A sostegno di tali richieste è solitamente richiamata la procedura diffusa in alcuni porti europei (in particolare del Nord Europa) di rilasciare alle navi una specifica abilitazione, denominata *Pilotage Exemption Certificate* (PEC), che permette al Comandante, il quale abbia maturato un'approfondita conoscenza di un determinato scalo

---

«Pilota» e deve tenere alzata, di giorno, la bandiera H del codice internazionale dei segnali (che indica la presenza del pilota a bordo) e, di notte, i fanali prescritti dal regolamento per evitare gli abbordi in mare.

<sup>579</sup> L. TULLIO, *op. cit.*

<sup>580</sup> *Ibidem.*

portuale, di manovrare la nave in entrata e uscita dalle acque portuali senza dover fare ricorso all'assistenza del pilota, ove il servizio sia stato reso obbligatorio.

Il tema dell'esenzione delle navi dal servizio di pilotaggio è stato oggetto di dibattito non solo in ambito nazionale ma anche a livello europeo. La Commissione europea ha incaricato una società di consulenza e ricerca di un'indagine che, partendo dall'analisi delle modalità di erogazione del servizio di pilotaggio negli Stati membri, verificasse le procedure, ove previste, per il rilascio dei predetti certificati di esenzione dal pilotaggio ed il loro impatto sulla sicurezza marittima.

La ricerca è stata condotta rilevando anche l'opinione dei vari *stakeholder* coinvolti dal servizio di pilotaggio ed i relativi risultati sono confluiti in un rapporto finale<sup>(581)</sup> dal quale è emerso un quadro eterogeneo tra i vari Stati membri in merito alla definizione di pilotaggio, al ruolo svolto dai piloti e alle responsabilità dei prestatori di tale servizio. In particolare, il rapporto ha evidenziato che il PEC non trova uniforme diffusione negli Stati membri risultando maggiormente frequente nei porti nordeuropei rispetto a quelli del sud Europa<sup>(582)</sup>. Dal rapporto è emersa un'ulteriore difformità tra i Paesi europei per quanto riguarda le procedure di rilascio atteso per cui soltanto alcuni Stati membri offrono l'effettiva possibilità di ottenere il PEC, mentre altri impongono l'osservanza di una serie di requisiti che rendono di fatto estremamente difficoltoso ottenerne il rilascio. Il quadro emergente conferma la circostanza che per le società impegnate nei collegamenti di cabotaggio è molto più difficile ottenere esenzioni nei porti del Sud Europa rispetto agli scali nordeuropei.

Le motivazioni addotte negli Stati membri in cui sono assenti procedure per il rilascio dei certificati in questione ovvero il numero di PEC concessi sia esiguo attengono per lo più a considerazioni attinenti ad esigenze di tutela della *safety* della navigazione portuale. Tuttavia, il rapporto ha evidenziato l'assenza di una prova oggettiva dell'impatto negativo di tali certificati sulla sicurezza dei porti. Nella maggior parte dei Paesi in cui è diffusa la prassi dei PEC non è stata riscontrata, infatti, alcuna apprezzabile diminuzione di *safety*, confermata dal fatto che la frequenza di incidenti in caso di navi in possesso di PEC risulta analoga a quella delle navi che fanno ricorso al servizio di pilotaggio. Ciò può essere spiegato in

---

<sup>581</sup> *Study on Pilotage Exemption Certificates – Final report* dd. 18 settembre 2012, in [ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2012-09-18-pec.pdf](http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/studies/doc/2012-09-18-pec.pdf).

<sup>582</sup> In proposito il rapporto ha evidenziato che nel 2011, a fronte di un alto numero di PEC rilasciati dalle Autorità portuali nordeuropee (2.800 in Norvegia, 1.267 in Germania, 1.200 in Svezia e 857 in Finlandia), meno di 50 sono stati i PEC rilasciati in Lituania, Lettonia e Estonia, tra i 100 e i 500 quelli rilasciati in Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda, Olanda, Polonia e Spagna. Un esiguo numero di PEC è stato rilasciato in Portogallo (5), Malta (4) e Bulgaria (3). Italia, Cipro, Grecia e Romania non hanno, invece, rilasciato alcun certificato di esenzione, mentre sia in Croazia che in Slovenia non erano ancora state attivate le procedure per ottenere la certificazione.

considerazione del fatto che, nella maggioranza dei casi, i certificati di esenzione dal pilotaggio sono rilasciati a favore delle navi che operano su rotte brevi, facendo regolarmente scalo negli stessi porti ed i cui comandanti hanno quindi acquisito un adeguato livello di esperienza tale da ridurre la possibilità di incidenti.

Secondo la Commissione europea i PEC possono rappresentare un valido strumento di liberalizzazione del settore del trasporto marittimo ma anche in grado di preservare al contempo la sicurezza della navigazione, in particolare con riferimento ai trasporti a corto raggio.

L'attenzione delle istituzioni europee per i certificati di esenzione dal pilotaggio è stata confermata dal Regolamento (UE) 2017/352 che al considerando n. 39 ha affermato che «se le condizioni di sicurezza lo consentono, è importante che tutti gli Stati membri incoraggino l'uso di certificati di esenzione dal pilotaggio, o meccanismi equivalenti, in modo da migliorare l'efficienza nei porti e, in particolare, stimolare il trasporto marittimo a corto raggio».

In Italia manca qualsiasi regolamentazione dei certificati di esenzione dal pilotaggio che, allo stato, non sono quindi rilasciabili. Poiché, come è stato evidenziato dalle istituzioni comunitarie, i PEC potrebbero rappresentare un valido strumento per facilitare lo sviluppo del trasporto marittimo (in particolare a corto raggio) in dottrina si è auspicato che anche nel nostro ordinamento si giunga a riconoscere agli armatori la possibilità di svolgere autonomamente il pilotaggio, così come già avviene in altri porti europei, a condizione che all'interno della propria organizzazione siano presenti le «capacità professionali necessarie per garantire livelli di sicurezza appropriati»<sup>(583)</sup>.

---

<sup>583</sup> 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 portuali*, Bologna, 2012, 33, il quale osserva che per garantire la sopravvivenza del fornitore del servizio universale di pilotaggio, senza creare distorsioni nel mercato, l'armatore dovrebbe versare alla Corporazione dei piloti una quota del servizio; M. ORRÙ, *op. cit.*, 145. *Contra*, M. BRIGNARDELLO, *Sicurezza della navigazione e servizi tecnico-nautici*, cit., 223, secondo cui il riconoscimento a favore di alcune navi del diritto di non servirsi dei piloti, determinerebbe una perdita di profitto per la Corporazione dei piloti che, pertanto, «potrebbe essere spinta a richiedere all'Autorità competente un aumento delle tariffe, aumento che finirebbe con il gravare sulle sempre meno numerose compagnie di navigazione che si avvalgono del servizio». Per tale motivo, l'Autrice ritiene preferibile, quale soluzione di compromesso tra l'interesse particolare degli armatori e l'interesse generale alla sicurezza, un ricorso più ampio al sistema VHF in grado di ridurre i costi del pilotaggio e garantire al contempo il coordinamento delle manovre delle navi che si trovano nelle acque portuali.

#### 6.4. Il servizio di rimorchio.

La disciplina del servizio di rimorchio è contenuta negli artt. 101-107 Cod. Nav. ed artt. 138-139 Reg. Nav. Mar. oltre agli specifici regolamenti locali adottati dall’Autorità Marittima in ciascuno scalo ai sensi dell’art. 102 Cod. Nav.

A differenza del pilotaggio, per il quale l’art. 92 Cod. Nav. detta una precisa definizione, con riferimento al servizio di rimorchio il Legislatore non ha provveduto a precisarne il contenuto. L’art. 103 Cod. Nav. si limita, infatti, a fare riferimento ad una «attività di trazione» degli elementi da rimorchiare.

È opinione condivisa che il servizio in questione si configuri come attività nautica consistente nella trazione da un luogo ad un altro di una nave, di un galleggiante o di altro mobile (relitto, chiatte, pontone, piattaforma, ecc.) nei porti e negli altri luoghi di approdo o di transito delle navi addette alla navigazione marittima<sup>(584)</sup>. Il concetto di trazione, pur costituendo la sostanza del servizio di rimorchio, deve pur tuttavia essere inteso in modo estensivo, ricomprendendo ogni operazione funzionale a imprimere, rallentare o arrestare il movimento degli elementi rimorchiati.

La nascita del moderno servizio di rimorchio portuale si ricollega alla diffusione delle navi di grandi dimensioni la cui manovrabilità, soprattutto nei limitati e trafficati ambiti portuali, risultava ridotta<sup>(585)</sup>. I rimorchiatori sono stati, dunque, progettati per facilitare le manovre portuali delle navi durante le operazioni di entrata e uscita dal porto, garantendo la sicurezza della navigazione. Pur avendo dimensioni relativamente contenute, i rimorchiatori sono infatti in grado di trainare imbarcazioni di notevoli dimensioni e di tenere il mare anche in situazioni di difficili condizioni meteomarine.

Tanto premesso, nella prassi contrattuale si usa distinguere il rimorchio in «rimorchio d’altura» e «rimorchio portuale» a seconda che le operazioni si svolgano o meno in ambito portuale<sup>(586)</sup>. La predetta distinzione corrisponde, peraltro, a quella formulata dalla dottrina fra

---

<sup>584</sup> A. LEFEBVRE D’OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, cit., 170; in giurisprudenza, T.A.R. Sicilia - Catania, 31 marzo 2001, n. 588, in *Dir. trasp.*, 2002, 665, secondo cui il servizio di rimorchio è «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 spinta».

<sup>585</sup> In Italia le prime società di rimorchio sono state costituite a fine Ottocento.

<sup>586</sup> L. TULLIO, *Breviario di diritto della navigazione*, Milano, 2013, 250; L. MANGANI, A. CROLLA, *op. cit.*, 169; M. BRIGNARDELLO, M. CASANOVA, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2011, 145; in giurisprudenza, T.A.R. Veneto, 23 ottobre 2009, n. 2639, in *Foro amm.*, 10, 2009, 2754, secondo cui si può parlare di «rimorchio-trasporto» laddove una parte assuma «l’impegno di trasportare una nave o altro mezzo galleggiante da un luogo all’altro per via marittima», mentre il «rimorchio-manovra» presuppone che uno o più rimorchiatori collaborino «con una nave al fine di agevolarne lo spostamento in specchi acquei ristretti», come quelli portuali o di altre zone di approdo o di transito. I giudici amministrativi hanno sottolineato come il solo «rimorchio-manovra [...] è

«rimorchio-manovra» e «rimorchio-trasporto», il cui elemento distintivo è rappresentato dalla consegna del bene rimorchiato al rimorchiatore ai sensi dell'art. 105 Cod. Nav. che è presente nel rimorchio-trasporto ed assente, invece, nel rimorchio-manovra<sup>(587)</sup>.

La predetta differenziazione (che non risulta espressamente prevista dal Codice della Navigazione pur essendo menzionata nella Relazione ministeriale) non incide sul servizio di rimorchio in sé considerato ne determina un diverso profilo di responsabilità in capo al prestatore.

In particolare, nel rimorchio-trasporto gli obblighi e la responsabilità del prestatore del servizio sono regolati dalla disciplina del contratto di trasporto come espressamente disposto dall'art. 105 Cod. Nav.<sup>(588)</sup>. Diversamente, nel rimorchio-manovra, ove è assente la consegna dei beni al rimorchiatore, gli obblighi e le responsabilità del fornitore sono limitati alla trazione e, pertanto, il regime di responsabilità applicabile è quello di cui all'art. 104 Cod. Nav.

Tale ultima disposizione normativa disciplina la responsabilità dei rimorchiatori distinguendo il caso in cui i danni interessino elementi del convoglio (costituito dal rimorchiatore e dal bene rimorchiato) da quella di danni arrecati a terzi. Nella prima ipotesi, disciplinata dal primo comma dell'art. 104 Cod. Nav., l'armatore di ciascuna nave è responsabile dei danni arrecati all'altra nave nel corso delle operazioni di rimorchio, salva la possibilità per ciascuno di essi di provare che il danno è derivato da causa a lui non imputabile<sup>(589)</sup>. Si tratta, quindi, di responsabilità contrattuale regolata dal principio generale dell'art. 1218 Cod. Civ. nel senso che l'armatore del rimorchiatore è sottoposto a tale regime nei confronti dell'armatore della

---

considerato quale servizio di pubblico interesse affidato a imprese private mediante specifici atti di concessione rilasciati dall'Autorità Marittima ai sensi dell'art. 101 c.n.: pertanto, dal contesto della disciplina in esso contenuta si evince che la regolamentazione pubblicistica è circoscritta all'esercizio del rimorchio nell'ambito dei porti e degli altri luoghi di approdo o di transito, mentre al di fuori di essi l'esercizio del rimorchio non è soggetto ad alcuna limitazione o disciplina amministrativa».

<sup>587</sup> L'art. 105 Cod. Nav. stabilisce che «quando è fatta consegna degli elementi rimorchiati all'armatore del rimorchiatore, gli obblighi e le responsabilità di quest'ultimo e dei suoi dipendenti e preposti sono regolati dalle disposizioni sul contratto di trasporto».

<sup>588</sup> Si ritiene che in mancanza di indicazioni specifiche in merito alla consegna, debba presumersi l'esclusione di tale figura. In questo senso S. ZUNARELLI, M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Padova, 2009, 387, secondo i quali analoga presunzione opera anche nel caso di presenza di equipaggio a bordo del mezzo rimorchiato, laddove sia o meno in eccedenza rispetto a quanto necessario per custodire eventuali merci caricate.

<sup>589</sup> Secondo Trib. Genova 23 maggio 2012, in *Dir. mar.* 2, 2013, 478, non è «imputabile a colpa del rimorchiatore l'urto della nave rimorchiata contro la banchina a causa del vento quando il comandante della nave e il pilota hanno omesso o comunque ritardato l'individuazione o esecuzione della manovra più consona alla situazione e l'ordine dato al rimorchiatore di prua di passare da un lato all'altro della nave non poteva essere immediatamente eseguito per la mancanza di spazio, circostanza questa della quale il pilota era stato immediatamente informato».

nave rimorchiata, il quale a sua volta è sottoposto al medesimo regime nei confronti del primo<sup>(590)</sup>.

Nel diverso caso di danni cagionati a terzi (derivanti, ad esempio, da urti con infrastrutture o altre navi, da inquinamento o per altra ragione), il secondo comma dell'art. 104 Cod. Nav. sancisce la responsabilità solidale degli armatori della nave rimorchiata e del rimorchiatore, salva la possibilità di dimostrare che la causazione dei predetti danni non sia a loro imputabile. In tale ipotesi, trattandosi di responsabilità extra-contrattuale ex art. 2043 Cod. Civ., grava sul terzo danneggiato la prova della responsabilità del convoglio<sup>(591)</sup>.

Qualora i danni si siano verificati a causa delle manovre, occorre verificare se la direzione della navigazione del convoglio sia stata attribuita al comandante del rimorchiatore oppure al comandante della nave rimorchiata. In proposito l'art. 104, comma 3 Cod. Nav. stabilisce che, nel primo caso, gli armatori dei componenti rimorchiati devono provare esclusivamente che le conseguenze dannose non discendano da mancata o erronea esecuzione degli ordini impartiti dal comandante del rimorchiatore, laddove, invece, nel secondo caso, è l'armatore del rimorchiatore a dover provare che le conseguenze dannose non derivano da mancata o erronea esecuzione degli ordini impartiti dal comandante del convoglio.

L'art. 101, comma 1 Cod. Nav. stabilisce che il servizio di rimorchio è effettuato da imprese private sulla base di una concessione rilasciata dal Capo del compartimento. La concessione deve indicare la sua durata<sup>(592)</sup>, l'ammontare del canone annuo e della cauzione, il numero e le caratteristiche dei mezzi tecnici da adibire al servizio<sup>(593)</sup>, i limiti entro i quali ciascun rimorchiatore può esercitare il servizio e il massimo tonneggio delle navi da rimorchiare nonché le altre condizioni del servizio (artt. 101, comma 2 Cod. Nav. e 138 Reg. Nav. Mar.).

---

<sup>590</sup> A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2015, 109, il quale evidenzia che il regime della responsabilità previsto per il rimorchio «è radicalmente diverso rispetto a quello proprio di talune fattispecie di responsabilità extracontrattuale prevedenti il coinvolgimento di più soggetti che si procurano danni reciproci. Infatti, nell'ipotesi di scontro nella circolazione stradale (art. 2054, 2° comma, cod. civ.), così come in quella di urto navale per colpa comune (art. 484 cod. nav.), sussiste la presunzione che ciascuno dei soggetti coinvolti abbia concorso in eguale misura alla produzione del danno; per effetto di tale presunzione, ognuno di essi è tenuto a risarcire in ragione di metà il danno recato alla controparte. Viceversa, nel rimorchio, in virtù della presunzione dell'art. 104, 1° comma, cod. nav., l'armatore di ciascuna nave è tenuto a risarcire per intero il danno risentito dall'altra, se non riesce a fornire la prova indicata dalla legge».

<sup>591</sup> A. ANTONINI, *op. cit.*, 110.

<sup>592</sup> La durata delle concessioni è di regola quindicennale, tale da permettere al concessionario un adeguato ammortamento del capitale impiegato, tenuto conto dell'obbligo del periodico adeguamento della flotta per impedirne l'obsolescenza.

<sup>593</sup> L'evoluzione tecnologica ha comportato lo sviluppo di nuove generazioni di rimorchi dotati di tipi speciali di eliche e in grado di esercitare sia il traino (*towing*) che la spinta (*pushing*).

In seguito all'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, il procedimento di selezione del concessionario del servizio di rimorchio deve risultare conforme ai principi ivi previsti per l'affidamento di servizi in concessione<sup>(594)</sup>.

L'Autorità Marittima, ai sensi dell'art. 81 Cod. Nav., può avvalersi dei mezzi, delle attrezzature e dell'equipaggio del concessionario per garantire la massima sicurezza in ambito portuale ed il soddisfacimento di alcune funzioni di polizia. In questo senso, il servizio di rimorchio è infatti soggetto ad obblighi accessori come fornire ausilio ed assistenza in caso di incendi o di altre emergenze in porto o in rada, soccorrere navi e persone in pericolo, riacquistare il controllo di navi che avessero perso l'ormeggio, recuperare mobili galleggianti in grado di creare pericoli alla navigazione (artt. 69, 70 e 107 Cod. Nav.). In tali situazioni i rimorchiatori hanno l'obbligo di mettersi immediatamente a disposizione della Capitaneria di porto e l'attività prestata è a titolo gratuito, rientrando nel c.d. servizio di prontezza operativa che, come si è detto, è remunerato da tutti gli utenti attraverso adeguati meccanismi tariffari il cui ammontare permette la ripartizione *erga omnes* di tutti i relativi costi.

L'art. 106 Cod. Nav. riconosce, in ogni caso, a favore del rimorchiatore che nell'assistere o salvare la nave rimorchiata ecceda le normali prestazioni il diritto alle indennità ed al compenso di cui all'art. 491 Cod. Nav.<sup>(595)</sup>.

Poiché - come si è anticipato sopra - la previsione codicistica in materia rimorchio risultano estremamente scarse, in concreto la puntuale organizzazione e disciplina di tale servizio si rinviene nei regolamenti locali adottati ai sensi dell'art. 102 Cod. Nav.<sup>(596)</sup>. Il contenuto di tali regolamenti è determinato sulla base di specifici elementi quali, ad esempio, la particolare morfologia del porto, le caratteristiche del traffico, la tipologia dei prodotti trasportati, le caratteristiche delle navi, etc. Si tratta di fattori che influenzano anche la scelta da parte dell'autorità pubblica (oggi il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) di imporre o meno

---

<sup>594</sup> In particolare il Codice dei contratti pubblici, all'art. 30, stabilisce che l'affidamento di servizi e di concessioni deve svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza nonché dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

<sup>595</sup> L'art. 491 Cod. Nav. stabilisce che «L'assistenza e il salvataggio di nave o di aeromobile, che non siano effettuati contro il rifiuto espresso e ragionevole del comandante, danno diritto, entro i limiti del valore dei beni assistiti o salvati, al risarcimento dei danni subiti e al rimborso delle spese incontrate, nonché, ove abbiano conseguito un risultato anche parzialmente utile, a un compenso. Il compenso è stabilito in ragione del successo ottenuto, dei rischi corsi dalla nave soccorritrice, degli sforzi compiuti e del tempo impiegato, delle spese generali dell'impresa se la nave è armata ed equipaggiata allo scopo di prestare soccorso; nonché del pericolo in cui versavano i beni assistiti o salvati e del valore dei medesimi».

<sup>596</sup> Ad esempio, il Regolamento per il servizio di rimorchio delle navi nel Porto di Venezia, adottato con ordinanza n. 163/2014 della Capitaneria di Porto di Venezia, stabilisce che per le navi passeggeri di grande tonnellaggio lungo il bacino di San Marco (c.d. «grandi navi») il rimorchio dev'essere effettuato a poppa della nave. Il rimorchio consiste, quindi, in un'attività frenante (la c.d. funzione di «freno-timone») volta ad impedire lo sbandamento della poppa della nave rimorchiata causato dal ridotto numero di giri dei suoi motori. In tal modo viene messo in sicurezza il transito impedendo il rischio di abbordi.

l'obbligatorietà del servizio di rimorchio in un dato scalo portuale<sup>(597)</sup>. Nei porti sede di Autorità di sistema portuale, ai sensi dell'art. 14, comma 1<sup>ter</sup> della Legge 84/1994, la disciplina e l'organizzazione del servizio di rimorchio (al pari degli altri servizi tecnico-nautici) sono stabilite dall'Autorità Marittima d'intesa con l'Autorità di sistema portuale.

Come si è detto sopra (cfr. Cap. 5) a livello di normazione primaria non si rinviene una disposizione che ponga una restrizione formale all'accesso al mercato del servizio di rimorchio da parte di una pluralità di imprese ed il rilascio della concessione ad un solo soggetto. Il dato normativo non pare dunque escludere, quantomeno a livello teorico, la possibilità che il servizio sia svolto, nel singolo porto, da più imprese di rimorchio<sup>(598)</sup> come auspicato da una parte della dottrina<sup>(599)</sup> e dall'autorità *antitrust*<sup>(600)</sup>.

Alcuni autori hanno peraltro osservato come il problema appaia «più teorico che pratico, dal momento che la concessione per l'esercizio del rimorchio, nella prassi, è sempre stata rilasciata, in ciascuno scalo, ad un'unica impresa», essendo riscontrabile una «sorta di tacito patto di non concorrenza tra le varie imprese di rimorchio in base al quale nessuna di loro chiede di operare in un porto dove è già presente un'altra»<sup>(601)</sup>.

## 6.5. Il servizio di ormeggio.

Il servizio di ormeggio consiste nell'attraccare la nave alla banchina o alle boe, nell'assicurarla al punto di ormeggio, vigilando la stessa per tutta la durata della sosta in porto e cooperando

---

<sup>597</sup> In proposito si consideri ad esempio che con ordinanza n. 172/2014, la Capitaneria di porto di Venezia, ha esentato dall'obbligo dell'uso del rimorchiatore le unità Ro/Ro e Ro/Ro pax che effettuano un servizio regolare periodico purché siano in possesso dei seguenti requisiti minimi: «a) stazza non superiore a 40.000 *Gross Tonnage*; b) *bow thruster* di adeguata potenza; c) doppia elica; d) aver effettuato almeno tre toccate (intendendosi per toccata un arrivo e la successiva partenza) con l'uso del rimorchiatore, dando prova di buona manovrabilità» (art. 3.1).

<sup>598</sup> M. BRIGNARDELLO, M. CASANOVA, *op. cit.*, 146, i quali osservano che nella relazione al Codice della Navigazione si afferma, invece, espressamente che il regime concessorio di cui all'art. 101 Cod. Nav. «elimina la possibilità di concorrenza tra i vari esercenti del servizio nel porto» (cfr. punto 71).

<sup>599</sup> P. PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, cit., 90; in giurisprudenza T.A.R. Sicilia - Catania, 14 febbraio 2014, n. 480, in *Dir. mar.*, 2014, 691, ha affermato che la natura di servizio di interesse generale finalizzato alla sicurezza dei porti del rimorchio non implica necessariamente la riserva ad un unico operatore. *Contra*, T.A.R. Lazio, 30 novembre 2001, in *Dir. mar.*, 2003, che ha giudicato invece legittima la concessione in esclusiva dell'esercizio del servizio di rimorchio «tenuto conto dell'esigenza di impedire i possibili rischi alla sicurezza in ambito portuale che potrebbero essere cagionati dalla presenza concorrenziale di più operatori nei medesimi specchi d'acqua».

<sup>600</sup> AGCM 16 ottobre 1997, n. 5415, *Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali*, punto 234. L'AGCM ha altresì affermato che sarebbe «più appropriato [...] 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 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» (AGCM provv. 13 marzo 1991, n. 53).

<sup>601</sup> M. BRIGNARDELLO, M. CASANOVA, *op. cit.*, 146.

con l'equipaggio in fase di disormeggio della nave in partenza, liberandola dagli strumenti di ormeggio ed attendendo in banchina o alla boa che la stessa si sia allontanata in condizioni di sicurezza dalle acque portuali<sup>(602)</sup>.

Si tratta di attività di per sé complesse, talvolta rese ancor più gravose a causa delle avverse condizioni meteo-marine<sup>(603)</sup>, e che di norma si integrano verticalmente con gli altri servizi tecnico-nautici.

Al pari degli altri servizi tecnico-nautici, la disciplina del servizio di ormeggio risulta improntata da una spiccata rilevanza pubblicistica connessa alla sicurezza della navigazione in ambito portuale<sup>(604)</sup>. In particolare, la disciplina dell'ormeggio è contenuta negli artt. 208-214 Reg. Nav. Mar. sebbene anche nel Codice della Navigazione si rinvenivano alcune disposizioni connesse a tale servizio<sup>(605)</sup>. L'organizzazione del servizio di ormeggio è poi completata dalle disposizioni adottate dall'Autorità Marittima localmente competente.

Ai sensi dell'art. 208 Reg. Nav. Mar., per poter prestare il servizio di ormeggio il personale marittimo dev'essere iscritto in un apposito registro, tenuto dal Comandante del porto, per il quale è richiesto il possesso di particolari requisiti di idoneità professionale<sup>(606)</sup>. L'iscrizione

---

<sup>602</sup> A. GIARDINI, *op. cit.*, 333; in giurisprudenza si richiama Cons. Stato, Sez. II, parere 30 agosto 1996, in *Dir. mar.*, 1998, 1124, secondo cui il servizio di ormeggio si sostanzia «nella posa, nel trasferimento o nel rilascio dei cavi che legano la nave alla terra ferma o alle boe in maniera tale da rendere sicura l'operatività e la permanenza in porto della nave e da non arrecare danni alle altre navi ed alle opere portuali».

<sup>603</sup> Si consideri a proposito che nel 2007 nel porto di Rotterdam una tempesta ha sradicato dal molo a cui era ormeggiata una portacontainer mandandola a sbattere contro le condutture del *Maasvlakte Oil Terminal* (MOT), causando lo sversamento nel porto di 1.600 tonnellate di petrolio. In seguito a tale sinistro la *port authority* di Rotterdam ha imposto alla KRVE (*Rotterdam Boatmen's Association*) di dotarsi di un particolare sistema di ormeggio all'avanguardia che utilizza pistoni oleodinamici, collocati in banchina e collegati a cavi in grado di reggere carichi di rottura molto elevati (*shore tension*). Tale sistema consente, inoltre, il controllo da remoto di tutti i dati dell'ormeggio permettendo di intervenire prima che si verificano situazioni di emergenza. Il medesimo sistema è stato adottato in via sperimentale anche nel porto di Genova.

<sup>604</sup> M. BRIGNARDELLO, M. CASANOVA, *op. cit.*, 148.

<sup>605</sup> In particolare si richiamano: art. 62 Cod. Nav., ai sensi del quale «il comandante del porto regola e vigila, secondo le disposizioni del Regolamento, [...] gli ormeggi delle navi»; art. 63 Cod. Nav. secondo cui «il comandante del porto può ordinare l'ormeggio, il disormeggio e ogni altra manovra delle navi nel porto. L'autorità medesima può disporre, in caso di necessità, l'esecuzione di ufficio delle manovre ordinate, a spese delle navi stesse; e, in caso di estrema urgenza, il taglio degli ormeggi».

<sup>606</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 208, comma 2 Reg. Nav. Mar., per ottenere l'iscrizione nel registro degli ormeggiatori sono necessari i seguenti requisiti:

- 1) età non inferiore ai 18 e non superiore ai 45 anni;
- 2) cittadinanza italiana o di altro Paese dell'Unione Europea;
- 3) sana e robusta costituzione fisica, accertata dal medico di porto, o, in sua assenza, da un medico designato dal Capo del compartimento;
- 4) non essere stato condannato per un delitto punibile con pena non inferiore nel minimo a tre anni di reclusione, oppure per contrabbando, furto, truffa, appropriazione indebita, ricettazione, o per un delitto contro la fede pubblica, salvo che sia avvenuta la riabilitazione;
- 5) buona condotta morale e civile;
- 6) avere effettuato due anni di navigazione in servizio di coperta.

Come precisato da alcune pronunce, il possesso dei predetti requisiti determina un diritto soggettivo ad essere iscritti nel menzionato registro e, pertanto, al Comandante del porto è attribuita una discrezionalità soltanto

nel registro degli ormeggiatori avviene a seguito del superamento di un concorso pubblico per titoli, esame e prove pratiche bandito dal Capo del Compartimento.

L'art. 209, comma 1 Reg. Nav. Mar., assoggetta alla disciplina e al controllo dell'Autorità Marittima, nello specifico del Comandante del porto, il servizio degli ormeggiatori affinché sia assicurata la regolarità del servizio secondo le esigenze del porto. Nei porti sede di Autorità di sistema portuale, ai sensi dell'art. 14, comma 1<sup>ter</sup> della Legge 84/1994, la disciplina e l'organizzazione del servizio di ormeggio (al pari degli altri servizi tecnico-nautici) sono stabilite dall'Autorità Marittima d'intesa con l'Autorità di sistema portuale. In particolare, spetta all'Autorità Marittima determinare il numero e le caratteristiche delle imbarcazioni degli ormeggiatori ai sensi dell'art. 210, comma 1 Reg. Nav. Mar.

Il secondo comma dell'art. 210 Reg. Nav. Mar. stabilisce, inoltre, che «nei porti ove se ne ravvisi l'opportunità, il Capo del compartimento può costituire gli ormeggiatori in gruppo». In materia è intervenuto il D. Lgs n. 232/2017 (cd. correttivo porti) modificando l'art. 14 della Legge n. 84/1994 con l'inserimento del comma 1<sup>quinq</sup>ues che recita «A seguito dell'esercizio dei poteri del comandante del porto previsti dall'articolo 81 del Codice della navigazione e dall'articolo 209 del relativo Regolamento di esecuzione, gli ormeggiatori iscritti nel relativo registro, previa specifica procedura concorsuale, si costituiscono in società cooperativa. Il funzionamento e l'organizzazione di tale società sono soggette alla vigilanza e al controllo del comandante del porto e lo statuto e le sue eventuali modifiche sono approvate dal comandante del porto secondo le direttive emanate in materia dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

Nonostante la disciplina richiamata non preveda che per ogni porto debba essere costituito necessariamente un solo gruppo di ormeggiatori, anche con riferimento al servizio in esame si registra la prassi per cui in tutti i maggiori porti italiani l'ormeggio è gestito in esclusiva dall'unico gruppo operante nello scalo. Vale anche in relazione al servizio di ormeggio quanto si è detto sopra (cfr. Cap. 5) in merito alle diverse posizioni assunte dalla dottrina sul regime di mercato (di fatto) monopolistico che caratterizza i servizi tecnico-nautici.

Secondo autorevole dottrina il servizio di ormeggio dev'essere erogato in regime di monopolio, in ragione delle caratteristiche proprie del servizio volto a soddisfare esigenze di pubblico interesse e di carattere sociale relative alla sicurezza portuale e della navigazione, con obbligo di relativa erogazione 24 ore al giorno per tutto l'arco dell'anno, oltre che con caratteristiche di universalità, a chiunque ne faccia richiesta, sulla base di tariffe, regole e

---

tecnica in merito all'iscrizione del personale marittimo. In questi termini, Cons. di Stato, 10 giugno 1959, n. 417, in *Cons. Stato*, 914; Cons. di Stato, 22 aprile 1959, n. 281, in *Cons. Stato*, 630.

modalità operative imposte dalla Autorità pubblica. Il monopolio risulterebbe, quindi, il modello microeconomico più appropriato<sup>(607)</sup>.

## 6.6. Il servizio di battellaggio.

L'art. 215, comma 1 Reg. Nav. Mar. stabilisce che i barcaioli (detti anche battellieri) «sono addetti alla condotta dei mezzi nautici adibiti ai servizi attinenti al traffico nell'ambito del porto presso il cui ufficio essi sono iscritti». Il servizio di battellaggio consiste, dunque, nell'attività di trasporto di persone e cose resa con imbarcazioni di modeste dimensioni a favore delle navi in rada od ormeggiate presso i terminal portuali<sup>(608)</sup>.

L'inserimento del servizio di battellaggio nella categoria dei servizi tecnico-nautici di cui all'art. 14 della Legge n. 84/1994 si deve alla Legge n. 186/2000. Si ritiene che tale scelta sia stata dettata dall'accorpamento disposto *ex lege* tra il personale appartenente ai gruppi di ormeggiatori e quello appartenente ai gruppi di battellieri<sup>(609)</sup>.

Anche tali servizi sono dunque volti a garantire la sicurezza della navigazione in ambito portuale, assumendo le caratteristiche del servizio universale.

La disciplina organizzativa e gestionale del battellaggio è affine a quella prevista per il servizio di ormeggio. Infatti, oltre alle norme di cui agli artt. 118, comma 2, 119, comma 6, 120, comma 3 e 121, comma 2 Cod. Nav. che trovano applicazione con riferimento ad entrambi i predetti servizi, gli artt. 215-218 Reg. Nav. Mar. che disciplinano lo statuto dei barcaioli riproducono letteralmente le disposizioni in materia di ormeggio.

In particolare, l'art. 215, comma 3 Reg. Nav. Mar. stabilisce che nei porti ove se ne ravvisi l'opportunità l'Autorità Marittima può costituire i barcaioli in gruppo<sup>(610)</sup> e, tenuto conto delle

---

<sup>607</sup> S.M. CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, cit., 400; in giurisprudenza Cons. di Stato, Sez. II, 30 agosto 1996, in *Dir. trasp.*, 2000, con nota di NOBILE M., *Operazioni e servizi portuali, innovazione o evoluzione legislativa?*; Cass., SS.UU., 7 maggio 2002, n. 6488, cit., che, come già visto, ha dichiarato che gli assetti monopolistici, se non possono ritenersi imposti dalla disciplina dei servizi tecnico-nautici, sono comunque frutto di legittime valutazioni di opportunità degli organi amministrativi competenti per la disciplina di tali servizi. *Contra*, 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*, che ha escluso la sussistenza di una riserva normativa di esclusiva a favore degli ormeggiatori ed ha ammesso senza vincoli il diritto di autoproduzione.

<sup>608</sup> L. MANGANI, A. CROLLA, *op. cit.*, 171; AGCM, provv. 8 ottobre 1992, n. 720, in *Dir. mar.*, 1993, 1138.

<sup>609</sup> L. MANGANI, A. CROLLA, *loc. op. cit.*

<sup>610</sup> In proposito, Cass. civ., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746, in *Dir. mar.*, 2002, 528, ha precisato che «il Comandante del porto può riunire in gruppo i barcaioli, nei porti in ove ne ravvisi l'opportunità, ma ciò è funzionalizzato appunto "al porto" sotto il profilo della sicurezza e della regolarità, costituendo una particolare esplicitazione del potere di vigilanza che compete al Comandante del porto nei confronti di tutti coloro che espletano una attività nell'interno dei porti, e non sotto il profilo della tutela monopolistica di un'attività lavorativa».

esigenze di traffico, può limitarne il numero. Anche i battellieri devono essere iscritti in un apposito registro tenuto dal Comandante del porto presso il quale svolgono la propria attività. Anche con riferimento al servizio in questione e, sostanzialmente, con gli stessi argomenti visti nel paragrafo precedente, si ripropone la contrapposizione tra la teoria ricostruttiva, prevalente in dottrina, che individua un regime di riserva legale di questa attività portuale, nonché di tutti gli altri servizi tecnico-nautici<sup>(611)</sup> e quella che, al contrario, nega tale esclusiva<sup>(612)</sup>.

Per quanto concerne il riconoscimento del diritto di autoproduzione, sebbene il servizio in esame sia volto a soddisfare finalità pubbliche di tutela della sicurezza della navigazione, la nota decisione della Suprema Corte di Cassazione ha stabilito che è possibile rivendicare il diritto di produrre il servizio di battellaggio in autonomia, non tanto in forza del diritto all'autoproduzione sancito dall'art. 9 della Legge n. 287 del 1990 (non ricorrendone il presupposto del monopolio legale), bensì sulla base della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.<sup>(613)</sup>.

---

<sup>611</sup> In questo senso S.M. CARBONE, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, cit., 400.

<sup>612</sup> In questo senso P. PORTACCI, *op. cit.*, 99.

<sup>613</sup> Cass. civ., SS.UU., 24 gennaio 2000, n. 746, in *Dir. traspr.*, 2002, 171, 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*.

## Capitolo 7 – I regimi tariffari.

**7.1.** Premessa. **7.2.** Le tariffe dei servizi tecnico-nautici e il metodo del *rate of return regulation* (RoR). **7.3.** Il *price cap*. **7.4.** Il sistema portuale tra monopolio e concorrenza: le aste competitive.

### **7.1. Premessa.**

Il regime tariffario proprio dei prestatori dei servizi tecnico-nautici, operanti negli scali portuali italiani per lo più in regime di esclusiva, rappresenta una delle questioni maggiormente dibattute con riferimento a tale tipologia di servizi portuali. Le tariffe dei servizi ancillari alla navigazione sono al centro di un confronto, mai definitivamente risolto, tra i principi dettati in ambito comunitario in materia di concorrenza ed il quadro normativo interno, formato oltre che dalle disposizioni codicistiche anche dai provvedimenti amministrativi adottati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalle singole Autorità Marittime localmente competenti.

A livello comunitario, l'art. 106 TFUE preclude agli Stati membri il mantenimento e l'emanazione di qualsiasi misura contraria alle previsioni dei Trattati e, soprattutto, degli artt. 18 e 101-109 TFUE, a favore delle imprese pubbliche e di quelle cui sono attribuiti diritti speciali o esclusivi, sottoponendo anche le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (tra le quali si annoverano, per quanto si è detto *supra*, anche i prestatori di servizi tecnico-nautici) alle regole della concorrenza, salvo che la loro applicazione sia tale da ostacolare l'adempimento della specifica missione loro affidata. Le istituzioni comunitarie hanno, quindi, ripetutamente sottolineato l'opportunità di introdurre effettivi meccanismi concorrenziali nel settore dei servizi portuali (intesi in senso lato e comprendenti dunque anche i servizi ancillari alla navigazione), favorendo politiche efficaci di contenimento dei costi di produzione, in modo da rendere il sistema portuale europeo maggiormente competitivo<sup>(614)</sup>.

Tuttavia, dall'impianto normativo interno in materia di servizi tecnico-nautici traspare con ogni evidenza una posizione sfavorevole all'apertura alle logiche della concorrenza e di contendibilità dei mercati delle prestazioni tecnico-nautiche. In questo senso, come si è illustrato nei precedenti capitoli, la mancata liberalizzazione del settore è tendenzialmente giustificata dal convincimento che la sicurezza risulti inconciliabile con le dinamiche di un

---

<sup>614</sup> In questo senso, si richiama, ad esempio, Commissione europea, Memo del 23 maggio 2013, *I porti marittimi europei nel 2030: le sfide che ci attendono*, in cui si è affermato che «garantendo un ambiente aperto e concorrenziale in materia di servizi portuali e introducendo una maggiore pressione concorrenziale nei porti che ancora non la prevedono, gli operatori saranno indotti a fornire servizi migliori e più affidabili» (MEMO/13/448).

mercato aperto alla concorrenza e che solo un assetto monopolistico, regolato autoritativamente sia sotto il profilo tariffario, sia quanto alle modalità operative dei singoli servizi, permetta al sistema portuale di conseguire condizioni di effettiva sicurezza, obiettivo di pubblico interesse primario e irrinunciabile.

D'altra parte, la questione fondamentale sottesa alla contrapposizione «mercato-sicurezza» riguarda l'individuazione delle modalità con cui realizzare il miglior equilibrio tra costi e benefici rispetto agli obiettivi assegnati dall'ente regolatore: da un lato, efficienza e competitività derivante dal contenimento dei costi e dei prezzi, dall'altro, la preminenza della sicurezza della navigazione e del servizio universale, reso possibile dal regime di monopolio del servizio.

In generale, la scelta tra modelli di mercato aperti alle dinamiche concorrenziali ed assetti privi di concorrenza (o con un ridotto livello di concorrenza) dovrebbe avvenire tenendo a mente le esternalità<sup>(615)</sup> che un dato modello economico genera nei confronti della collettività. La concreta individuazione di tali esternalità e la valutazione circa la loro effettiva rilevanza per la comunità è tuttavia un'operazione complessa e suscettibile di essere influenzata da considerazioni non oggettive. In questo senso, il medesimo quadro di riferimento potrebbe essere letto e valutato in modo differente, e talora divergente, sulla scorta dei diversi orientamenti culturali e politici espressi dalle comunità coinvolte. In proposito, si ritiene che sia dunque compito dell'autorità politica, in qualità di ente regolatore legittimato dalla comunità, individuare la soluzione che rappresenti l'equilibrio ottimale<sup>(616)</sup>.

## **7.2. Le tariffe dei servizi tecnico-nautici: il metodo del rate of return regulation (RoR).**

L'art. 14, comma *1bis* della Legge n. 84/1994 prevede una procedura articolata per l'approvazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici. In particolare, la predetta disposizione 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

---

<sup>615</sup> Una esternalità si manifesta quando l'attività di produzione o di consumo di un soggetto influenza, negativamente o positivamente, il benessere di un altro soggetto, senza che quest'ultimo riceva una compensazione (nel caso di impatto negativo) o paghi un prezzo (nel caso di impatto positivo) pari al costo o al beneficio sopportato o ricevuto. L'esternalità è l'effetto di un'attività che ricade su soggetti che non hanno avuto alcun ruolo decisionale nell'attività stessa.

<sup>616</sup> Le scelte dell'ente regolatore potrebbero essere condizionate dalla difficoltà o dall'impossibilità di identificare con sicurezza un efficace intervento di contrasto delle esternalità negative o trovarne uno che favorisca il sorgere di esternalità positive. Oppure arrivare a ritenere lo specifico intervento regolatorio troppo oneroso rispetto i benefici che si presume di poter ricavare. O, ancora, potrebbe risultare difficoltosa la corretta valutazione del rapporto costi/benefici.

trasporti sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità di sistema portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale»<sup>(617)</sup>.

Spetta all'Autorità Marittima dare, poi, concreta applicazione ai criteri ministeriali in relazione ai singoli servizi ancillari attraverso l'adozione, porto per porto, della specifica tariffazione (con la precisazione che, per il pilotaggio, l'autorità competente ad adottare le tariffe è il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti giusta il disposto di cui all'art. 91 Cod. Nav.).

Nei porti sede di Autorità di Sistema Portuale, l'adozione delle tariffe dei servizi in esame deve avvenire d'intesa tra le predette autorità ai sensi del successivo comma *1ter* dell'art. 14, il quale stabilisce, altresì, che in difetto vi provvede il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Pertanto, negli scali portuali che rientrano nella circoscrizione territoriale delle neoistituite *authority*, successivamente alla fissazione dei criteri di modifica tariffaria da parte del Ministero al fine di assicurare una struttura tariffaria omogenea sul territorio nazionale, l'Autorità marittima deve dare avvio ad un successivo procedimento partecipato che vede la presenza dell'Autorità di Sistema Portuale, del concessionario richiedente la revisione, dei rappresentanti delle categorie professionali e dei principali *stakeholder* portuali.

Il controllo pubblico su criteri e meccanismi tariffari e la partecipazione degli utenti alla determinazione delle tariffe sono dunque funzionali ad evitare che l'assenza di una pluralità di imprese sul mercato in concorrenza tra loro determini situazioni di abuso da parte dei concessionari in esclusiva dei servizi tecnico-nautici<sup>(618)</sup>.

In particolare i criteri ministeriali stabiliscono:

- a) la durata del periodo di regolazione tariffaria: biennale per pilotaggio e rimorchio, triennale per ormeggio e battellaggio;
- b) la modalità dell'istanza che deve essere presentata dal concessionario nell'anno precedente il rinnovo;
- c) il meccanismo di determinazione dei nuovi valori tariffari, definiti aggiornando le tariffe esistenti sulla base di un tasso di variazione risultante dall'applicazione di una formula prestabilita e valida per tutti i porti.

---

<sup>617</sup> I criteri e meccanismi di determinazione delle tariffe e dei relativi incrementi biennali, menzionati nel provvedimento del Ministero, trovano la loro origine nell'accordo interassociativo siglato nel gennaio del 1973 tra i rappresentanti nazionali dei piloti e degli armatori.

<sup>618</sup> I criteri e meccanismi di determinazione delle tariffe e dei relativi incrementi biennali, menzionati nel provvedimento del Ministero, trovano la loro origine nell'accordo interassociativo siglato nel gennaio del 1973 tra i rappresentanti nazionali dei piloti e degli armatori.

In attuazione dell'art. 14, comma 1bis, i parametri inderogabili fissati dal Ministero sono contenuti in diverse Circolari relative a ciascuno dei servizi ancillari, che costituiscono l'esito del procedimento individuato dalla predetta disposizione normativa.

Le tariffe che verranno adottate in concreto sono determinate sulla base delle proposte elaborate a livello nazionale dalle associazioni di categoria dei prestatori di servizi tecnico-nautici, successivamente esaminate e verificate nel corso di un'istruttoria svolta congiuntamente ai rappresentanti del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto e delle categorie stesse. Una volta trovato l'accordo, spetterà all'Autorità Marittima locale emanare, per ciascuno dei porti compresi nella propria giurisdizione ed interessati dalla revisione tariffaria, il relativo decreto.

In concreto, la modalità di determinazione tariffaria dei servizi tecnico-nautici si richiama al metodo del *rate of return regulation* (saggio di rendimento del capitale) che è un sistema di regolazione dei prezzi di tipo *cost plus*, applicabile alle imprese monopoliste, con l'obiettivo di garantire all'impresa regolata un tasso di profitto ritenuto adeguato<sup>(619)(620)</sup>.

Tale metodo tariffario prevede che le tariffe per il biennio successivo siano determinate applicando alle tariffe ancora vigenti una variazione percentuale definita in base allo scostamento fra il fatturato effettivamente realizzato nel biennio precedente (c.d. «fatturato vecchio», fv) ed un valore di fatturato teorico conseguibile nel biennio successivo (c.d. «fatturato nuovo», fn) secondo la formula del *rate of return*:

$$\frac{\text{fatturato nuovo (fn)} - \text{fatturato vecchio (fv)}}{\text{fatturato vecchio (fv)}} = \text{tasso di variazione tariffaria}$$

Il «fatturato vecchio» (fv), è perciò un dato storico, relativo al biennio che precede la revisione tariffaria. Tale dato è desunto dalla contabilità generale della Corporazione o della Compagnia e il suo maggiore (o minore) ammontare dovrebbe essere collegato alla conseguente variazione dei traffici del porto. Poiché il processo di revisione tariffaria per ciascun biennio viene definito prima della scadenza del biennio che lo precede, il valore del «fatturato vecchio» (fv) viene di norma desunto dal fatturato relativo al «tempo medio», cioè dal fatturato realizzato dalla Corporazione nel periodo centrale del biennio (di solito giugno su giugno dell'anno precedente a quello di revisione).

---

<sup>619</sup> D. RIZZI, M. ZANETTE, *Le tariffe del servizio di rimorchio portuale: problemi e indicazioni per una riforma del sistema di regolazione*, in P. COSTA, M. CASAGRANDE (a cura di), *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti. Il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Venezia, 59.

<sup>620</sup> In precedenza per il servizio di pilotaggio trovava applicazione la Tariffa Unica Nazionale (TUN) in vigore per tutti i porti italiani.

Il «fatturato nuovo» (fn) rappresenta, invece, «l'aspettativa» di fatturato riferito al nuovo biennio di adeguamento tariffario. Si tratta quindi di un aggregato teorico, risultante da una serie di elaborazioni sviluppate da ciascuna Corporazione o da ciascuna Compagnia e trasmesse al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'imminenza di ogni adeguamento tariffario biennale, che somma le stime dei componenti essenziali del costo di esercizio «presunto» per il biennio successivo, dato dall'ammontare delle spese amministrative gestionali e dal valore della c.d. «spesa ammessa» «C» comprendente i costi di produzione del servizio ammessi nel computo<sup>(621)</sup>.

L'individuazione dei due fatturati incide in modo diretto sulle future tariffe<sup>(622)</sup>.

Come è stato osservato dall'*antitrust*, le modalità di individuazione del valore teorico del fatturato nuovo riflettono un fondamentale limite strutturale in quanto i «meccanismi e criteri di formazione della tariffa» non rispondono ad alcun principio concorrenziale di incentivazione all'efficienza di un'attività economica che è svolta in regime di esclusiva legale ed obbligatorietà, né con riguardo alla definizione delle spese di gestione, né con attenzione alle modalità di organizzazione del servizio. Appaiono, invece, concretarsi «in una semplice copertura dei costi dichiarati e dei proventi valutati necessari dallo stesso soggetto regolato, in un contesto, peraltro, di possibile rilevante asimmetria informativa fra l'amministrazione centrale, che approva le tariffe, e le singole Corporazioni proponenti»<sup>(623)</sup>.

In proposito, con riferimento al citato metodo del *rate of return* si sono evidenziati i seguenti profili critici:

- l'asimmetria informativa: di fatto solo il concessionario dispone di tutte le numerose informazioni contabili necessarie alla determinazione dei due parametri fondamentali della

---

<sup>621</sup> Nel caso del servizio di rimorchio i costi ammessi sono: i costi del personale marittimo e per la manutenzione; i costi di manutenzione, riparazione e riclassifica; il costo dei consumi e dei lubrificanti; gli ammortamenti, la remunerazione e la rivalutazione dei rimorchiatori; le spese generali per il personale tecnico e amministrativo e per altri costi generali; i premi di produttività.

<sup>622</sup> In proposito può essere utile il seguente esempio. Si ipotizzi che una Compagnia di rimorchiatori abbia presentato all'Autorità Marittima l'istanza di revisione tariffaria nel 2017 per il riconoscimento di nuove tariffe per il biennio 2018-2019 e che il suo fatturato vecchio (riferito al periodo giugno 2015/giugno 2016) sia stato ammesso al calcolo tariffario per un ammontare pari ad euro 6.980.000,00. Se nel corso dell'istruttoria l'Autorità Marittima, in base alle voci di spesa consentite, determina l'ammontare del futuro fatturato, cioè il fatturato nuovo (fn), in euro 7.300.000,00, dall'applicazione della formula [fatturato nuovo (euro 7.300.000,00) - fatturato vecchio (euro 6.980.000,00)] / fatturato vecchio (euro 6.980.000,00) si individua il tasso di variazione tariffaria ammesso, che in tale caso sarebbe pari al 4,58% applicabile al biennio. Se fosse ipotizzato, invece, un fatturato nuovo pari ad euro 7.650.000,00, il conseguente tasso di variazione tariffaria sarebbe maggiore, ossia pari al 9,60%.

<sup>623</sup> AGCM, AS1027 – *Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014*, Parere del 1 marzo 2013, in Boll. n. 10/2013. Il parere è stato reso con riferimento al decreto n. 30 del 28 dicembre 2012 della Direzione Marittima di Venezia in materia di revisione delle tariffe per il servizio di pilotaggio per il biennio 2013-2014 e a tutti gli atti presupposti, compreso il provvedimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT/porti/16651) del 21 dicembre 2012 concernente le «Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014».

- variazione tariffaria, i.e. fatturato vecchio e fatturato nuovo. Tale circostanza potrebbe indurre, quindi, il fornitore di prestazioni tecnico-nautiche a selezionare in modo discrezionale e ad utilizzare a proprio vantaggio i dati forniti. L'autorità competente all'adozione delle tariffe, pur avendo il potere di chiedere informazioni aggiuntive al concessionario, difficilmente è in grado di verificarle in modo adeguato;
- la possibile cattura del regolatore: si tratta di una verosimile conseguenza della scarsità di informazioni in possesso del regolatore che, in presenza di discrezionalità di giudizio e di applicazione delle formule tariffarie, può essere portato ad operare delle scelte che tendenzialmente favoriscono l'impresa regolata o le organizzazioni di categoria che la rappresentano, piuttosto che gli interessi degli utenti finali del servizio<sup>(624)</sup>;
  - l'eccesso di capitalizzazione: l'impresa regolata è indotta a impiegare un capitale superiore a quello ottimale, data la garanzia di copertura derivante dalla revisione tariffaria<sup>(625)</sup>. In questo senso l'ipotesi contraria di una riduzione di capitale, soprattutto se scollegata da meccanismi di efficientamento del servizio, porterebbe, in sede di revisione delle tariffe, al solo effetto della riduzione dei prezzi dei servizi e non ad un aumento dei profitti<sup>(626)</sup>;
  - il disincentivo al miglioramento della qualità: poiché il ventaglio dei costi ammessi in deduzione è rigidamente stabilito dal regolamento, tale «rigidità» potrebbe ridurre la convenienza per il concessionario al miglioramento del servizio esistente o all'introduzione di nuovi servizi;
  - il disincentivo alle innovazioni: anche in presenza di possibili innovazioni in grado di determinare la riduzione dei costi, il concessionario potrebbe non avere convenienza comunque a diminuire i costi di gestione, soprattutto durante quella parte dell'esercizio

---

<sup>624</sup> La *regulatory capture* è la perdita di neutralità, terzietà ed oggettività delle attività regolatorie a favore di una interpretazione dei fenomeni e delle dinamiche di mercato vicine a quella dei controllati. In tal modo, anche se inconsapevolmente, la vicinanza determina uno slittamento dei giudizi e una distorsione nell'esercizio del potere di vigilanza e di indirizzo, con uno spostamento dalla tutela degli interessi al corretto funzionamento dei mercati, alla tutela degli interessi espressi dai soggetti controllati.

<sup>625</sup> Nel caso del servizio di rimorchio, nonostante il numero dei rimorchiatori sia stabilito dal regolamento dell'Autorità marittima, il concessionario potrebbe aumentare il valore del capitale investito attraverso il rinnovo della sua flotta. A parità di rimorchiatori il valore di mercato della Compagnia sarà tanto più elevato quanto più intenso è il processo di sostituzione di rimorchiatori vecchi con rimorchiatori nuovi. E' da ricordare che questo processo di rinnovamento non presuppone necessariamente la cessione delle imbarcazioni obsolete e la conseguente riduzione della flotta di proprietà, ma semplicemente la loro esclusione dalla lista dei rimorchiatori ammessi, sostituiti da imbarcazioni più moderne ed efficienti, ma anche più costose.

<sup>626</sup> Cfr. in merito la lettera di accompagnamento alla circolare M-TRA/PORTI/6317 del 12 maggio 2010, volta a contenere gli aumenti tariffari, che riporta il seguente giudizio: «In tale ambito, assume particolare rilievo il ruolo dell'Autorità Marittima, avuto riguardo a tutte quelle forme di iniziative mirate ad ammodernare o incrementare la flotta dei concessionari del servizio di rimorchio. Tali investimenti, infatti incidono in maniera rilevante sugli incrementi tariffari, tenuto conto che anche l'acquisto di un solo mezzo da destinare al servizio di rimorchio può comportare, attraverso il meccanismo dell'ammortamento, un aumento del quadro tariffario stimabile in percentuali che variano tra il 30% e il 50%».

preso a riferimento per la l'individuazione del fatturato vecchio, dato che questa diminuzione potrebbe portare ad un successivo minor aumento tariffario. Il concessionario potrebbe invece essere portato ad una diversa scelta ove le innovazioni (e le conseguenti riduzioni di costo) fossero adottate in quell'arco di tempo successivo che è escluso dal computo per il rinnovo tariffario, dato che in questo caso si potrebbe appropriare di una quota di ulteriore profitto senza il timore di una successiva riduzione delle tariffe<sup>(627)</sup>. In ogni caso non vi sarebbe alcun beneficio al mercato dato che le tariffe del biennio sono già fissate e quindi impermeabili alle variazioni anche a fronte di un quadro di migliorata efficienza produttiva;

- la costante spinta tariffaria all'aumento: il fenomeno del progressivo aumento delle tariffe, di rinnovo in rinnovo, si produce anche in caso di diminuzione del traffico marittimo con ricadute sulla competitività del sistema portuale. Il fatto che sia possibile individuare il valore teorico del fatturato nuovo indipendentemente dal valore di quello precedente effettivamente realizzato (quest'ultimo fatturato è collegato al volume dei traffici realizzati e al livello di sicurezza concretamente assicurato nel porto), comporta un effetto distorsivo per cui, anche laddove si dovesse verificare una diminuzione del traffico portuale e un conseguente calo della domanda del servizio ancillare, sarebbe comunque possibile un rinnovo tariffario con variazioni percentuali in aumento. In tale caso le tariffe (in crescita) avrebbero un pericoloso impatto anticiclico a fronte di traffici portuali in calo. In questo scenario, l'incidenza dei costi dei servizi ancillari sul totale dei costi portuali potrebbe essere tale da trascinare verso l'alto anche quest'ultimi, riducendo la competitività dell'intero scalo e, a cascata, provocando un'ulteriore contrazione dei traffici;
- l'effetto distorsivo causato dalla sequenzialità tariffaria: il meccanismo del rinnovo tariffario fa dipendere il livello dell'ultima tariffa dal livello di quella precedente. E' quindi teoricamente possibile ripercorrere la sequenza dei rinnovi ed arrivare alla prima tariffa, quella originaria. Se la tariffa originaria, sulla scorta di valutazioni di costo eccessive, avesse già di per sé assicurato agli erogatori del servizio un livello di extraprofitto<sup>(628)</sup>, tale extraprofitto non sarebbe stato semplicemente mantenuto nel tempo, ma sarebbe addirittura aumentato proprio in forza della sequenzialità (oltre che per effetto della rigidità del dispositivo) che connota la serie dei rinnovi tariffari. Sotto questo profilo, potrebbe

---

<sup>627</sup> In economia questa ipotesi è conosciuta come un andamento dei costi effettivi a «denti di sega».

<sup>628</sup> L'extraprofitto è un profitto superiore a quello medio, conseguito o conseguibile dalla generalità delle imprese che operano all'interno di mercati concorrenziali.

quindi risultare opportuna un'indagine storica sulle modalità di definizione delle prime tariffe e sugli esiti conseguenti;

- la distorsione tipologica: le tariffe sono differenziate in base a vari parametri, tra cui il tonnellaggio e la tipologia di trasporto. La formula tariffaria, tuttavia, implica un aggiornamento automatico e proporzionale di tutte le tariffe adottate. Riproponendo nel tempo questi automatismi tariffari di fatto impermeabili ai mutamenti dei traffici portuali e alle conseguenti mutate esigenze, aumenta, anche in questo caso, il rischio di una loro ricaduta sulla competitività con gli altri porti e/o con altre e alternative modalità di trasporto. In un contesto di gestione in monopolio del servizio tecnico-nautico obbligatorio, gli incrementi biennali delle tariffe, se disancorati dall'andamento dei livelli di traffico portuale e se non giustificati in termini di accresciute esigenze di tutela della sicurezza, comportano l'applicazione di prezzi superiori a quelli che una corretta regolazione potrebbe definire per esempio facendo ricorso a simulazioni applicative di prezzi concorrenziali<sup>(629)</sup>, trasferendo sull'utenza portuale in modo ingiustificato i maggiori costi che ne derivano<sup>(630)</sup>;
- l'opacità procedurale nei confronti dei diritti dell'utenza: in proposito si richiama una decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana<sup>(631)</sup> che in secondo grado ha giudicato sul diniego di accesso ai documenti e atti endoprocedimentali posti a sostegno del decreto di aumento tariffario della Capitaneria di Porto di Messina con particolare riferimento ai bilanci o rendiconti economici e/o conti consuntivi della Corporazione dei Piloti. La richiesta di accesso era stata avanzata alla Capitaneria da una compagnia marittima che contestava l'ammontare del costo del servizio di pilotaggio che le era stato imputato, ritenendolo eccessivo e ingiustificato. I giudici amministrativi, sulla base delle esigenze di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa che il diritto di accesso mira a realizzare, ha riconosciuto al richiedente il diritto di accesso alla documentazione ai fini di cura e di difesa dei propri interessi alla luce della connessione tra

---

<sup>629</sup> Alla luce, per esempio, di simulazioni applicative di prezzi concorrenziali.

<sup>630</sup> In occasione del primo rinnovo tariffario nel 2004, le autorità competenti del porto di Venezia presero la decisione di avvantaggiare il traffico crocieristico con l'obiettivo di attrarre questo specifico segmento di mercato ritenuto all'epoca molto appetibile. La riduzione doveva essere compensata con l'aumento delle tariffe per tutte le altre tipologie di navi. Ma questa decisione iniziale ha costituito la base vincolata per tutti i successivi rinnovi tariffari che hanno via via amplificato lo scarto, un esito ridondante dagli effetti distorsivi sempre più accentuati. La conseguenza è stata una sempre più accentuata e paradossale penalizzazione del traffico commerciale che rappresenta la quota maggioritaria del traffico portuale veneziano (pari all'87,3% dell'intera movimentazione), ma anche quello più esposto a spinte competitive. Tutto il meccanismo è rimasto inalterato anche se, nel mentre, erano venute meno le ragioni della scelta originaria. Come conseguenza di ciò, nel 2011 il traffico dei cargo, destinato al porto di Marghera, risultava gravato, a parità di stazza, dalle due alle tre volte l'importo tariffario delle navi da crociera, nonostante equivalenti tempi di percorrenza per l'accesso al porto.

<sup>631</sup> Cons. giust. amm. Sicilia, 9 giugno 2014, n. 310.

i contenuti informativi dei documenti di cui veniva richiesta l'ostensione (in quanto elementi cardine della procedura di adozione del decreto tariffario prevista dalla normativa speciale che regola la fissazione delle tariffe) e la situazione oggettiva da tutelare. Secondo i giudici siciliani, la proposta tariffaria, pur muovendo dalla quantificazione operata dal gestore, deve rispettare «criteri e meccanismi» di emanazione ministeriale che ne ancorano le dinamiche ai costi di produzione, rendendo intellegibile la misura in cui il «prezzo» della prestazione risponde a esigenze di finanziamento dell'attività di interesse generale e appare quindi giustificato in quanto proiezione corretta - sia pure simulata - del corrispettivo che verrebbe a determinarsi in un sistema competitivo o, comunque, incentivante.

Si osserva, infine, che i meccanismi di formazione delle tariffe dovrebbero comportare un certo grado di omogeneità e comparabilità tariffaria tra i diversi porti nazionali. La prassi, tuttavia, dimostra il contrario. Al riguardo si consideri, ad esempio, che le tariffe di rimorchio del porto di Venezia, tra il 2004 e il 2010, hanno subito incrementi complessivi pari al 21,32%, laddove nel medesimo arco temporale il porto di Trieste ha contenuto gli incrementi al 6,26%, e quello di Ravenna ha registrato addirittura un decremento pari a -7,33%<sup>(632)</sup>. Peraltro, poiché si tratta di scali che operano in un'area di traffici marittimi in cui la competizione tra i porti è molto forte, è evidente che le specifiche strategie tariffarie adottate in ciascuno di essi sono tali da produrre un effetto amplificato sulla rispettiva capacità di competere nel mercato dei traffici marittimi.

### **7.3. Il *price cap*.**

I modelli alternativi al *rate of return* sono riconducibili alla necessità di introdurre sistemi di regolazione incentivanti. Il presupposto è che il concessionario deve avere lo stimolo di conseguire l'aumento stabile dei profitti attuando strategie volte a ridurre i costi di produzione. Il meccanismo tariffario dei servizi tecnico-nautici dovrebbe inoltre fondarsi sulla minor quantità possibile di informazioni relative all'attività del concessionario, atteso che i vantaggi informativi di cui gode quest'ultimo rispetto al regolatore appaiono effettivamente ineliminabili.

---

<sup>632</sup> Anche se la struttura morfologica degli accessi portuali è in grado di incidere sul livello dei costi e delle conseguenti tariffe (ad esempio il tempo medio di accesso di una nave commerciale o di una nave passeggeri al porto di Venezia è di circa un'ora e mezza, mentre quello del porto di Trieste è circa mezz'ora), questo non basta certamente a spiegare (o a giustificare) andamenti percentuali così diversificati.

Il *price cap* è il metodo che, più di altri, appare coerente con gli obiettivi di incentivazione e quello che, di conseguenza, ha trovato ampia applicazione negli ultimi decenni. Tuttavia, stante le peculiarità dei servizi tecnico-nautici, tale modello di calcolo tariffario si presta maggiormente ad essere applicato al servizio di rimorchio in quanto, a differenza degli altri servizi ancillari, è l'unico in cui il capitale produttivo, rappresentato in larga parte dalla flotta, assume un ruolo decisivo.

Ricorrendo al metodo del *price cap* all'interno del singolo periodo di attività (anno o biennio) le tariffe dovrebbero aumentare di una percentuale pari, al massimo, all'ammontare del tasso di inflazione dei prezzi al consumo ridotto di un tasso rappresentativo di possibili margini di efficienza del concessionario.

La formula del *price cap* è:

$$CPI - X$$

ove «CPI» (*Consumer Price Index*) indica il livello generale dei prezzi mentre «X» esprime il tasso di crescita previsto della produttività dell'impresa soggetta alla regolazione<sup>(633)</sup>.

Normalmente il tasso di inflazione viene calcolato sulla base dell'indice generale dei prezzi al consumo o dell'indice dei prezzi della produzione industriale. Solo in alcuni particolari casi il tasso di inflazione è relativo ai prezzi dei fattori produttivi utilizzati nell'ambito dell'attività del concessionario, quale potrebbe essere la compagnia di rimorchio. Quest'ultima opzione viene poco praticata per il fatto che spinge a disincentivare comportamenti efficienti dell'impresa nell'acquisto dei fattori produttivi e nell'impiego di tecnologie che consentano risparmi nell'uso dei fattori più costosi, in quanto i prezzi (elevati) di questi fattori influenzerebbero conseguentemente il CPI applicato.

Il *price cap* stabilisce il tetto massimo di variazione delle tariffe e non la variazione che potrà trovare effettiva applicazione. Il gestore, infatti, potrebbe trovare conveniente applicare una variazione tariffaria inferiore a quella massima stabilita dal *price cap* se la sua domanda d'impresa fosse di tipo elastico, superiore a -1, in quanto la domanda reagirebbe alla variazione percentuale del prezzo con incrementi più che proporzionali rispetto la riduzione delle tariffe.

In assenza di un mercato concorrenziale il predetto metodo di aggiustamento dei prezzi consentirebbe agli utenti finali del servizio di avvantaggiarsi, almeno parzialmente, del previsto aumento di produttività dell'impresa monopolista, dal momento che la tariffa crescerebbe meno dell'aumento del livello generale dei prezzi. In Italia questo metodo ha

---

<sup>633</sup> Se CPI fosse pari al 5%, individuando e applicando un fattore X pari al 2%, il gestore sarebbe autorizzato ad un aumento massimo delle tariffe pari alla differenza (3%).

trovato ampia applicazione nel campo delle telecomunicazioni, dell'energia elettrica, del gas e nelle tariffe autostradali, più raramente nel settore portuale<sup>(634)</sup>.

Il vincolo all'aumento delle tariffe può essere riferito al prezzo di ciascun servizio offerto dall'impresa regolata oppure, come avviene più frequentemente, alla media ponderata di tutte le tariffe. In quest'ultimo caso il concessionario ha la possibilità di scegliere la combinazione ottimale dei prezzi dei singoli servizi, ma il tasso di crescita medio ponderato non deve eccedere il limite assegnato.

Nell'ipotesi che il concessionario abbia una migliore conoscenza della domanda rispetto al regolatore, il metodo del *price cap* evita a quest'ultimo l'incombenza di stimare l'elasticità della domanda di ciascun servizio. Nel contempo incentiva il concessionario nella scelta di prezzi che sono in funzione inversa rispetto all'elasticità della domanda, per cui gli incrementi saranno più elevati per i servizi caratterizzati da una domanda rigida o, comunque, a bassa elasticità e ridotti per i servizi caratterizzati da un'alta elasticità. In ogni caso, la struttura dei prezzi del concessionario dovrebbe essere comunque oggetto di controllo da parte del regolatore al fine di evitare comportamenti predatori nei settori caratterizzati da rigidità di domanda.

Più problematica è la determinazione del parametro «X» relativo al guadagno di efficienza, che deve garantire al concessionario un livello di ricavi tale da coprire i costi di produzione, un'adeguata remunerazione del capitale e la possibilità di effettuare gli investimenti.

Al contrario del *rate of return* l'obiettivo del *price cap* è garantire la copertura dei costi attesi nel medio periodo e non quella dei costi di volta in volta effettivamente sostenuti. Questa modalità operativa, peraltro, è la sola a poter innescare un meccanismo incentivante.

A parte le tecniche usate, il valore di X imposto dal regolatore dipende sia dall'esigenza, se necessaria, di aggiustare *ex post* i profitti dell'impresa regolata, sia dal livello di informazioni in possesso del regolatore: tanto più è in grado di individuare con esattezza la struttura dei costi e della domanda dell'impresa, tanto più sarà in grado di individuare e imporre, a parità delle altre condizioni, un valore di X più elevato. Al contrario, in presenza di elevata

---

<sup>634</sup> Il *price cap* è stato applicato nel porto di Ancona, anche se non nell'ambito dei servizi ancillari. Infatti l'Autorità Portuale del porto di Ancona ha istituito diritti di *security* «per il parziale recupero dei costi che l'Autorità Portuale sostiene a favore della generalità degli operatori ed utenti portuali comunque interessati al traffico turistico e commerciale per l'applicazione del codice ISPS e la gestione della *security* nel porto di Ancona [...] adeguando dall'1.1.2014, e successivamente ogni anno, in misura pari al 75% dell'incremento del costo della vita per le famiglie di impiegati ed operai che risulterà dagli indici Istat degli ultimi 12 mesi (sistema *price-cap*) sulla base delle predette misure di euro 1,00 (passeggeri) ed euro 0,50 (veicoli)» (Autorità Portuale del porto di Ancona, ordinanza n. 16/2012, in [www.autoritaportuale.ancona.it](http://www.autoritaportuale.ancona.it)).

incertezza, il fattore  $X$  tende ad essere tenuto relativamente basso per evitare perdite strutturali all'impresa con il rischio della sua espulsione dal mercato.

Essenziale è inoltre monitorare gli impatti delle tariffe sulla qualità dei servizi forniti. Una relativa riduzione della qualità potrebbe essere accettabile solo se correlata ad un aumento di  $X$  tale che i consumatori possano essere comunque compensati, attraverso i minori prezzi, della perdita di qualità. Deve tenersi in debita considerazione anche l'impatto derivante dalla variazione dei prezzi di alcuni input non controllabili dal concessionario e altamente volatili, come ad esempio il prezzo del carburante, affinché la loro variazione possa essere trasferita sui consumatori, permettendo perciò la riduzione del valore di  $X$  all'aumentare di tali prezzi.

Tuttavia, neppure il *price cap* non è esente da rilievi critici.

Uno degli aspetti più delicati di tale metodo è costituito dal grado di innovazione tecnologica del settore da cui dipendono i possibili guadagni di efficienza dell'impresa e quindi il valore del citato parametro  $X$ . Maggiore è la possibilità di introdurre innovazioni ed efficienza e tanto maggiore risulterà il beneficio derivante dall'introduzione del *price cap* in termini del valore di  $X$ , come più basso sarà il tasso di crescita futuro delle tariffe. Questo può essere un ulteriore incentivo per l'impresa all'introduzione di innovazioni tecnologiche.

Nello specifico ambito dei servizi ancillari, il rimorchio non sembra però essere caratterizzato da elevate possibilità di innovazioni tecnologiche. Ancora più marginali sono le innovazioni nel pilotaggio. Ma anche laddove i guadagni di efficienza risultassero modesti, anche al limite di determinare  $X=0$ , il *price cap* è preferibile rispetto al *rate of return*, perché in grado di evitare il fenomeno della sovracapitalizzazione, particolarmente presente nel settore delle imprese di rimorchio.

Questo contenimento espone al rischio che l'impresa, al fine di massimizzare i profitti, venga indotta a comprimere i costi di produzione, compresi quelli connessi allo *stock* di capitale impiegato, ad un livello tale da ridurre in modo eccessivo la qualità del servizio prestato.

La scelta fra un sistema di tipo *rate of return* ed uno di *price cap* potrebbe quindi essere ricollegata alla scelta tra la maggiore qualità della flotta e maggiori tariffe, garantite dal sistema del *rate of return*, e minore qualità della flotta, ma anche tariffe minori e più concorrenziali conseguenti al *price cap*.

Tuttavia, dato che anche nel *price cap* è prevista la periodica revisione dei termini contrattuali e delle tariffe<sup>(635)</sup>, in tale occasione il regolatore dovrebbe valutare lo stato della flotta e l'eventualità di imporre al concessionario l'effettuazione di nuovi investimenti.

---

<sup>635</sup> Normalmente ogni quattro o cinque anni.

Infine, si precisa che mentre nel *rate of return* le tariffe vengono aggiustate allo scopo di ridurre dinamicamente le differenze fra costi e ricavi totali e quindi garantire il tasso di rendimento del capitale ritenuto auspicabile, nel modello *price cap* la tariffa non dipende dall'ammontare dei ricavi e, di conseguenza, nemmeno dal livello dell'attività produttiva.

#### **7.4. Il sistema portuale tra monopolio e concorrenza: le aste competitive**

L'AGCM ha ripetutamente manifestato le proprie critiche in merito all'assetto monopolistico in cui i concessionari di servizi tecnico-nautici operano nei porti italiani, ritenendo, soprattutto in relazione al servizio di rimorchio, insussistenti effettivi ostacoli tecnici, o di opportunità, ad un'effettiva liberalizzazione del relativo mercato.

L'analisi critica dell'*antitrust* pone l'accento, soprattutto, sui problemi di efficienza, sui costi e, quindi, di competitività del sistema-porto. In tale prospettiva, l'AGCM ha ritenuto necessaria la promozione di un'effettiva libertà di accesso al mercato dei servizi in esame, dando l'opportunità a nuove imprese, probabilmente più efficienti, di competere e sostituire, in qualità di concessionarie, le imprese storiche, spesso a rischio di riduzione del livello di efficienza nel susseguirsi dei rinnovi di concessione.

Il settore del rimorchio dei grandi porti del Nord Europa, già a partire dagli anni Novanta, ha visto l'entrata di nuovi *competitors*, spesso imprese internazionali di grandi dimensioni, veri e propri colossi del settore. L'accesso di tali soggetti ha trasformato profondamente il mercato del predetto servizio tecnico-nautico, facendo venire meno la precedente posizione dominante degli operatori storici del settore che nel tempo si era cristallizzata. Ne è seguita un'aspra competizione tariffaria (conosciuta come «la guerra dei rimorchiatori») in conseguenza della quale le tariffe del servizio di rimorchio sono crollate, soprattutto nei comparti dove minore era l'esigenza di elevati standard qualitativi e maggiore, viceversa, l'attenzione al contenimento dei costi di gestione e alla drastica riduzione dei prezzi.

Attualmente il servizio di rimorchio nel porto di Rotterdam è fornito da quattro diversi operatori che agiscono all'interno di un mercato totalmente liberalizzato e concorrenziale. Non sono previsti titoli concessori, in compenso vi sono norme sulla sicurezza - contenute all'interno del regolamento di gestione dello scalo (*Havenbeheersverordening*) - molto rigide. Ad Anversa, lungo la Schelda, sono presenti due operatori in concorrenza tra loro; lo stesso a Gand (salvo che la nave non superi una certa lunghezza, nel qual caso è autorizzato ad operare

un solo fornitore). Ad Amburgo gli operatori sono sei, di cui quattro consorziati ed anche nel porto di Brema sono presenti più operatori che agiscono in concorrenza tra loro.

La forte riduzione delle tariffe è stata certamente un fattore positivo per la competitività di questi porti, oltre ad aver comportato più in generale un importante effetto indotto rappresentato dai miglioramenti ambientali collegati allo sviluppo del trasporto marittimo in alternativa a quello terrestre. Ma l'aspro livello della concorrenza ha implicato anche una serie di conseguenze negative quali la riduzione degli investimenti, la contrazione della manutenzione, l'aumento del *turnover* del personale e la riduzione degli *standard* professionali.

In definitiva si è verificata una non trascurabile riduzione dei livelli della *safety* portuale.

Si impone di conseguenza un'attenta valutazione del rapporto costi/benefici derivanti da una decisa *deregulation* di un settore già di per sé investito dal possibile effetto sostitutivo permesso dalle nuove tecnologie nautiche<sup>(636)</sup> potenzialmente in grado di surrogare i tradizionali servizi di rimorchio e di pilotaggio e determinare la possibile espulsione dal mercato delle imprese marginali.

Tuttavia, se le valutazioni tecniche collegate al mantenimento degli attuali elevati standard di sicurezza dei porti italiani e all'universalità del servizio, possono giustificare una gestione dei servizi ancillari in condizioni di monopolio, tanto non dovrebbe escludere in radice l'inserimento di fattori di competitività per conseguire i benefici derivanti dal contenimento dei costi, dall'efficienza operativa e dalla riduzione delle tariffe.

Tale obiettivo potrebbe essere conseguito, in assenza di concorrenza «nel mercato», attraverso la concorrenza «per il mercato».

Il metodo delle «aste competitive», utilizzabile in presenza di mercati contendibili<sup>(637)</sup>, mercati cioè in cui potenziali concorrenti sono in grado di entrare con facilità, sarebbe appropriato, proprio in virtù della sua peculiarità, anche nel campo dei servizi ancillari. Il metodo presuppone che l'autorità pubblica metta all'asta il diritto di esercitare in via esclusiva, quindi in regime di monopolio, il servizio ancillare, al minor prezzo possibile ma, nel contempo, all'interno di stringenti vincoli relativi alla qualità del servizio e alla sicurezza con il fine di fornire una miglior tutela agli interessi degli armatori e, di conseguenza, garantire una maggiore competitività del porto.

---

<sup>636</sup> In particolare l'adozione di sistemi di navigazione e manovra automatizzati di alta precisione presenti nelle moderne navi da trasporto merci e passeggeri.

<sup>637</sup> Il mercato è definito contendibile se l'impresa che opera al suo interno deve fare i conti non solo con la concorrenza di altre imprese eventualmente presenti nel mercato, ma anche con la minaccia di concorrenza di nuove imprese.

In particolare, il servizio di rimorchio parrebbe avere le caratteristiche di mercato contendibile, dal momento che il capitale d'impresa è costituito soprattutto dai rimorchiatori ed è quindi fisicamente molto mobile, in grado di spostarsi non solo a livello nazionale, ma anche internazionale. Al contrario del rimorchio, il pilotaggio è poco o per niente compatibile con questo procedimento.

Nell'asta per la concessione esclusiva del servizio di rimorchio, l'impresa dominante, cioè quella che storicamente ha operato nel porto, non dovrebbe godere di particolari vantaggi rispetto ai nuovi *competitors* proprio per effetto della mobilità della flotta.

Dato che la sua natura pubblica può indurre l'Autorità Marittima a operare non solo a tutela dell'interesse degli utilizzatori del servizio, ma anche con l'obiettivo di garantire standard tipici del servizio universale, l'asta competitiva deve essere strutturata sulla base del criterio di affidamento del servizio a chi offre la migliore combinazione di basse tariffe, alta qualità di servizio e maggiori guadagni di efficienza, dato che solo questa opzione è in grado di massimizzare il vantaggio per gli utilizzatori del servizio e la competitività del porto.

La durata della concessione dovrebbe avere un arco temporale limitato per evitare il riemergere delle tipiche criticità derivanti dalla posizione monopolista, ma contemporaneamente deve permettere al concessionario il recupero dei costi di investimento. Di conseguenza tanto maggiori sono gli investimenti richiesti dal regolatore al concessionario e tanto più giustificata diventa la previsione di maggiore durata della concessione.

La Capitaneria di Porto di Trieste ha recentemente utilizzato il metodo dell'asta competitiva per il rinnovo della concessione del servizio di rimorchio, sulla base di una gara d'asta europea bandita nell'aprile del 2015. Peraltro, la scelta della gara d'asta europea è stata effettuata in conformità a quanto indicato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con propria circolare in materia di rinnovo di concessioni<sup>(638)</sup>.

Il bando di gara prevedeva che l'aggiudicazione avvenisse valutando l'offerta sotto un duplice profilo: un profilo tecnico che incideva per il 75%, ed uno economico per il restante 25%<sup>(639)</sup>. Il valore finale totale dell'appalto è stato stimato proiettando il fatturato medio totalizzato negli ultimi due anni dalla concessionaria senza dare luogo a successive revisioni tariffarie.

---

<sup>638</sup> Si tratta della circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 18 dicembre 2013 avente ad oggetto «Procedimento per il rilascio della concessione per l'esercizio del servizio di rimorchio (articolo 101 del Codice della navigazione); conseguenti criteri e meccanismi tariffari (articolo 14, comma 1-bis, della legge n. 84/1994)» (M\_IT-PORTI/13961), conosciuta dagli addetti anche come «circolare Caliendo». Tale circolare contiene le specifiche indicazioni di affidamento del servizio di rimorchio portuale tramite bando di gara pubblica europea.

<sup>639</sup> Tra i requisiti tecnici riportati dal bando c'era l'indicazione della consistenza della flotta e le specifiche caratteristiche dei rimorchiatori, oltre alla previsione dell'organico minimo di lavoratori marittimi da impiegare e le particolari abilitazioni di cui dovevano essere in possesso, non solo tecniche ma anche linguistiche.

Alla gara avevano aderito due imprese, quella storica del porto che aveva dato vita ad una *joint venture* ed una tra le più importanti a livello mondiale, che però successivamente si è ritirata. La procedura si è conclusa con la concessione in esclusiva quindicennale alla citata *joint-venture*<sup>(640)</sup>.

Il metodo delle aste competitive potrebbe consentire di evitare i rischi di abusi sia in termini di prezzi che di qualità del servizio da parte del prestatore in esclusiva.

Il fatto che l'impresa operante non sia comunque certa di aggiudicarsi nuovamente la concessione alla scadenza potrebbe rappresentare una remora allo sviluppo degli investimenti, aspetto di non poco conto dato che nel settore dei rimorchi il livello degli investimenti è comunque elevato oltre che ineludibile nella logica della salvaguardia della qualità e della sicurezza del servizio. Tuttavia, come già ricordato, dato che gli investimenti del settore sono costituiti essenzialmente dagli stessi rimorchiatori e dato che questi rappresentano un mercato molto mobile su scala internazionale, il problema sembra, secondo l'AGCM, comunque superabile.

In alternativa potrebbe essere scelta la via dell'acquisto, alla fine del periodo di concessione, della flotta «residua» da parte dell'autorità pubblica che poi ne curerebbe la riassegnazione al nuovo vincitore d'asta. Anche sotto questo profilo è comunque importante la corretta definizione della durata della concessione, che in presenza di scarsa propensione all'investimento dovrebbe venire opportunamente allungata.

Si osserva, infine, che il ricorso alle aste competitive non pare economicamente compatibile con le dimensioni, mediamente limitate, della maggioranza dei porti italiani. Per i potenziali *newcomers* rilevano infatti le potenzialità di profitto che appaiono maggiormente rinvenibili nei grandi porti. Per i porti minori, viceversa, la remunerazione attesa del servizio rischia di essere troppo modesta e di conseguenza poco attrattiva.

---

<sup>640</sup> Trattandosi di una gara chiusa l'unico partecipante non ha (o non avrebbe) avuto fino alla fine alcuna informazione sull'effettiva presenza di altri offerenti.

## Capitolo 8 – L’Autorità di regolazione dei trasporti.

**8.1** L’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti. **8.2** Gli organi dell’Autorità di regolazione dei trasporti. **8.3** Funzioni e poteri dell’Autorità di regolazione dei trasporti. **8.4** La collaborazione con l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. **8.5** La sentenza della Corte Costituzionale 11 marzo 2013, n. 41. **8.6** Il ruolo dell’Autorità di regolazione dei trasporti in ambito portuale.

### 8.1. L’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti.

L’istituzione dell’Autorità di regolazione dei trasporti ha rappresentato l’approdo finale di un travagliato iter legislativo iniziato nel 1995 con la Legge n. 481/1995<sup>(641)</sup> che avrebbe dovuto istituire alcune autorità di regolazione indipendenti, compresa l’Autorità per il settore dei trasporti<sup>(642)</sup>. In realtà la Legge in questione ha istituito due sole *authority* (i.e. l’Autorità per l’Energia Elettrica, Gas e Sistema Idrico e l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni), avendo ritenuto il Legislatore non ancora opportuno procedere anche all’istituzione di un’autorità di regolazione nel settore dei trasporti.

Il passaggio successivo è stato il D. Lgs. n. 250/1997 che ha istituito l’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile<sup>(643)</sup>. Nel 2004 presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stato costituito l’Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari, deputato a svolgere i compiti di cui all’art. 37 del D. Lgs. 8 luglio 2003, n. 188<sup>(644)</sup> con particolare riferimento alla vigilanza sulla concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario ed alla risoluzione del relativo contenzioso<sup>(645)</sup>.

Pertanto, in luogo di un’unica autorità di regolazione competente per l’intero sistema dei trasporti, la scelta iniziale del Legislatore è stata quella di dare vita a enti o uffici con competenze settoriali, con ciò collocandosi in controtendenza rispetto alle politiche

---

<sup>641</sup> Legge 14 novembre 1995, n. 481 «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità».

<sup>642</sup> I settori di competenza delle istituende autorità di regolazione indipendenti originariamente previste dalla citata Legge n. 481/1995 erano quello dell’energia elettrica e gas, delle poste e telecomunicazioni, dei servizi idrici e dei trasporti. In merito alla natura e alle funzioni della autorità amministrative indipendenti si rinvia a G.P. CIRILLO, R. CHIEPPA (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 2010.

<sup>643</sup> Il D. Lgs. n. 250 del 25 luglio 1997 «Istituzione dell’Ente nazionale per l’aviazione civile (E.N.A.C.)» ha istituito l’*Authority* per l’aviazione civile, sotto forma di ente pubblico non economico dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria e sottoposto all’indirizzo, vigilanza e controllo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

<sup>644</sup> D. Lgs. 8 luglio 2003, n. 188 «Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria».

<sup>645</sup> L’Ufficio Regolazione Servizi Ferroviari è da intendersi soppresso dato che le sue funzioni sono state assorbite dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti nel quadro del diverso assetto della regolazione dei servizi ferroviari.

comunitarie che puntavano a realizzare strategie integrate per la tutela della concorrenza, l'efficienza dei mercati, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo ecosostenibile. La realizzazione di tali obiettivi implicava l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di trasporti e il modo più efficace per realizzarli sarebbe stato fare ricorso ad autorità indipendenti, sottratte alle pressioni nazionali e in grado di garantire stabilità e coerenza di regolazione.

Solo nel 2011 Governo e Parlamento hanno inteso riavviare l'iter istitutivo di un'autorità indipendente nel settore dei trasporti con il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201<sup>(646)</sup>, poi convertito con modificazione con la Legge 22 dicembre 2011, n. 214, il cui art. 37, pur prevedendo l'obiettivo di istituire una autorità per il settore dei trasporti, faceva rinvio a futuri regolamenti per l'individuazione, tra le autorità amministrative indipendenti già esistenti, di quella più idonea ad assolvere i compiti di regolazione dei settori aereo, ferroviario e portuale<sup>(647)</sup>.

Ma il successivo D.L. 24 gennaio 2012, n. 1<sup>(648)</sup> ha disposto che il Governo presentasse entro tre mesi un disegno di legge per l'istituzione di un'apposita autorità di regolazione dei trasporti con compiti di ente regolatore per il sistema del trasporto<sup>(649)</sup>.

La lunga fase di gestazione normativa ha trovato conclusione con la Legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27<sup>(650)</sup> con cui il Legislatore, riformulando i primi due commi dell'art. 37 del D.L. n. 201/2011, ha provveduto all'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, riconoscendole il ruolo di ente indipendente con funzioni di regolazione nei settori del trasporto ferroviario, portuale, aeroportuale, autostradale e nel trasporto pubblico locale.

L'Autorità di regolazione dei trasporti si inserisce, completandolo, nel sistema di regolazione indipendente nel settore dei servizi di pubblica utilità previsto dalla citata Legge n. 481/1995<sup>(651)</sup>, venendosi ad affiancare con ciò alle Autorità già esistenti<sup>(652)</sup>.

---

<sup>646</sup> D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici» (c.d. decreto «Salva Italia»).

<sup>647</sup> La Legge n. 214/2011 ha esteso l'ambito di intervento dell'Autorità anche alle infrastrutture della mobilità urbana in quanto collegata a stazioni, aeroporti e porti.

<sup>648</sup> D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità» (c.d. decreto «Cresci Italia»).

<sup>649</sup> Inizialmente, nelle more della presentazione del disegno di legge da parte del Governo, l'art. 36 del D.L. n. 1/2012 aveva assegnato le funzioni di regolazione dei trasporti, estese al settore autostradale, all'Autorità per l'Energia Elettrica Gas e Sistema Idrico (AEEGSI).

<sup>650</sup> Legge 24 marzo 2012, n. 27, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività».

<sup>651</sup> Il fatto che la disciplina istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti sia stata oggetto di diversi interventi legislativi, più o meno incisivi, succedutisi in un breve arco di tempo, ha sollevato perplessità circa il grado di coesione normativa conseguente. In proposito è stato osservato che i numerosi «passaggi non rendono semplice comprendere la portata delle novelle normative, anche al fine di verificare, nell'attuale quadro normativo, quali siano le previsioni da ritenersi superate dallo *ius superveniens*», così L. MAGNIFICO, *L'Autorità di regolazione dei*

L'Autorità di regolazione dei trasporti è divenuta pienamente operativa il 15 gennaio 2014 in seguito all'adozione della Delibera 19 dicembre 2013, n. 13.

Ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 481/1995, l'Autorità di regolazione dei trasporti è chiamata a svolgere una funzione unitaria, garantendo sull'intero territorio nazionale omogeneità di indirizzo, di coordinamento e di controllo. Va tuttavia precisato che tale attività si è aggiunta, senza assorbirle, alle attività di altre autorità indipendenti già previste dall'ordinamento, *in primis* l'ENAC<sup>(653)</sup>.

Il timore, secondo taluna dottrina, è che la sovrapposizione di competenze tra le diverse Autorità non sia scevra di rischi, potendo originare conflitti di competenza, pluralità di procedimenti contestuali, costi ulteriori per le imprese interessate, possibili duplicazioni di sanzioni per lo stesso comportamento, aumenti di litigiosità davanti ai tribunali con tempi imprevedibili<sup>(654)</sup>. Altri hanno evidenziato un ineliminabile deficit di democrazia dato che le autorità indipendenti, tra cui l'Autorità di regolazione dei trasporti, «restano tuttora fuori dal circuito democratico amministrazione-governo-parlamento definito dall'art. 95 della Costituzione. Ci si è interrogati dunque su come conciliare la loro indipendenza con la legittimazione democratica»<sup>(655)</sup>.

E' comunque auspicabile che l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti possa concretizzare un processo di unificazione della *governance* del settore trasportistico, superando il quadro frammentario che lo ha caratterizzato e immettendo elementi di liberalizzazione nel rispetto dei principi di efficienza e del buon andamento dell'amministrazione<sup>(656)</sup>. In ogni caso la scelta del Legislatore nazionale di attribuire ad un

---

*trasporti al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 41 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Gazz. amm.*, 2013, 1, 109.

<sup>652</sup> Le autorità nel settore dei servizi di pubblica utilità precedenti all'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti erano l'Autorità per l'Energia Elettrica, Gas e Sistema Idrico (AEEGSI) e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (AGCOM).

<sup>653</sup> Per quanto riguarda il rapporto dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti con l'ENAC si veda S. PERUGINI, *ART: il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Torino, 2015, 125 ss.

<sup>654</sup> A. FRIGNANI, *L'autorità dei trasporti fra tutela della concorrenza e regolazione: troppe competenze o troppo pochi poteri?*, in *Riv. it. Antitrust*, 2014, 2, 50-51.

<sup>655</sup> Così S. LOIACONO, P. OCCHIUZZI, *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia l'Art e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Giappichelli, 2015, 68, i quali richiamano quanto precisato Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2006, n. 7972, secondo cui «in assenza di responsabilità e di soggezione nei confronti del Governo, l'indipendenza e neutralità delle Autorità può trovare un fondamento dal basso, a condizione che siano assicurate le garanzie del giusto procedimento e che il controllo avvenga poi in sede giurisdizionale».

<sup>656</sup> Secondo S. LOIACONO, P. OCCHIUZZI, *op. cit.*, 72: «Sul piano dell'analisi economica del diritto, l'istituzione della nuova Autorità di Regolazione dei Trasporti ha segnato una tappa decisiva verso l'apertura alla piena concorrenza e la realizzazione di un mercato dei trasporti integrato a livello europeo». L. MAGNIFICO, *op. cit.*, 114, osserva che l'istituzione di un'apposita autorità indipendente nel settore dei trasporti era stata in passato

unico soggetto le funzioni di regolazione riguardanti il trasporto o, meglio, i diversi comparti in cui il trasporto stesso si articola, è in linea, se non all'avanguardia con il panorama europeo, costituendo un modello apprezzato e fonte di ispirazione per le legislazioni di altri Paesi europei<sup>(657)</sup>.

## **8.2. Gli organi dell'Autorità di regolazione dei trasporti.**

L'Autorità di regolazione dei trasporti è costituito dal Consiglio, organo collegiale con poteri decisori, composto dal Presidente e da due consiglieri, scelti tra personalità di indiscussa integrità e indipendenza, di comprovata professionalità e competenza nei settori di riferimento nel rispetto dell'equilibrio di genere<sup>(658)</sup>. Il procedimento di scelta e di nomina del Consiglio prende avvio dalla proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti previo parere obbligatorio e vincolante espresso, a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti, dalle commissioni parlamentari competenti<sup>(659)</sup>. La designazione dei nominativi è deliberata dal Consiglio dei Ministri e l'iter si conclude con il decreto di nomina del Presidente della Repubblica<sup>(660)</sup>.

L'art. 37 del D.L. n. 201/2011 vieta loro di esercitare, direttamente o indirettamente, qualunque attività professionale o di consulenza, di essere amministratori o dipendenti di soggetti pubblici o privati, di ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura, ivi compresi gli incarichi elettivi o di rappresentanza nei partiti politici, di avere interessi diretti o indiretti nelle imprese operanti nei medesimi settori di competenza dell'Autorità. Presidente e componenti del Consiglio restano in carica sette anni, senza possibilità di rinnovo del mandato

Il Consiglio si avvale di un Segretario Generale, di sua nomina, con il compito di sovrintendere al funzionamento dell'ente e di una struttura amministrativa, articolata in Uffici, in parte funzionalmente dipendenti dal Consiglio e dal Presidente, in parte dipendenti dal

---

caldeggiata anche dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato «nell'ottica di garantire gli obiettivi di massimizzazione della concorrenza e di minimizzazione dei sussidi».

<sup>657</sup> In ambito europeo il quadro è tutt'ora variegato: Belgio, Danimarca, Svezia e Finlandia sono dotati di Autorità competenti per il settore dei trasporti in generale. Germania, Olanda, Estonia, Lituania e Lussemburgo hanno istituito un'unica Autorità per tutti i settori a rete. Invece Francia e Spagna hanno istituito distinte Autorità con competenze specifiche: in Francia sono attivi due Uffici ministeriali, uno dei quali è dedicato al settore ferroviario e l'altro competente per la qualità dei servizi di trasporto in generale; in Spagna è attivo un Ufficio ministeriale per le ferrovie. Nel Regno Unito *prebrexit* opera un'Autorità per le ferrovie ed una per l'aviazione civile.

<sup>658</sup> In forza di tale principio uno dei tre componenti deve necessariamente essere di sesso diverso rispetto agli altri due.

<sup>659</sup> Sono la Commissione speciale dei trasporti della Camera dei deputati e la Commissione speciale dei lavori pubblici del Senato.

<sup>660</sup> Il primo collegio dell'Autorità di regolazione dei trasporti è stato nominato con il DPR del 9 agosto 2013.

Segretario Generale. Componenti e funzionari dell'Autorità, nell'esercizio delle funzioni, sono pubblici ufficiali e sono tenuti al segreto d'ufficio. Peraltro la garanzia di indipendenza comporta la «massima neutralità ed imparzialità», qualità richieste non solo per i tre membri del Consiglio, ma anche per tutto il personale.

Fino al 2014 le risorse finanziarie per l'attività sono derivate da stanziamenti statali provenienti dal Fondo Speciale di parte corrente. Esaurita la fase del contributo *una tantum*, di fatto materialmente anticipato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'Autorità di regolazione dei trasporti è a tutt'oggi interamente finanziata attraverso i contributi delle imprese del settore, determinati su base annuale all'ultimo esercizio dell'impresa<sup>(661)</sup>.

Le disposizioni della Legge istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti in materia di autofinanziamento sono state oggetto della sentenza n. 69 del 2017 della Corte Costituzionale che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.A.R. Piemonte, con ordinanza n. 1746/2015, in ordine ad alcune disposizioni delle norme istitutive che – ad avviso del giudice remittente – attribuivano all'Autorità un potere di imporre una prestazione patrimoniale senza individuarne puntualmente i presupposti. Nella sentenza il giudice costituzionale ha osservato che il potere impositivo dell'Autorità trova limiti e vincoli procedurali adeguati ad arginare le asserite eccessive discrezionalità delle determinazioni adottate ed imprevedibilità degli oneri contributivi posti a carico dei soggetti tenuti al versamento. La pronuncia della Corte Costituzionale ha, altresì evidenziato la natura partecipativa dei procedimenti dell'Autorità di regolazione dei trasporti che ne accresce i caratteri di imparzialità, obiettività e trasparenza.

Il sistema di finanziamento contribuisce a garantire all'Autorità di regolazione dei trasporti la necessaria autonomia operativa dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al quale continuano a competere le scelte di natura politica.

Infine va richiamato l'obbligo, ai sensi dell'art. 37, comma 5, del D.L. n. 201/2011, della presentazione annuale al Parlamento di un rapporto per fornire al Legislatore il quadro aggiornato e di insieme dei dati economici relativi al sistema nazionale dei trasporti nei

---

<sup>661</sup> Sulla base delle norme istitutive dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, il contributo non può eccedere l'uno per mille del fatturato riferito. L'Autorità per il 2017 ha fissato un contributo pari allo 0,6 per mille del fatturato in esito ad un procedimento conclusosi, dopo una fase di consultazione pubblica, con la delibera n. 139 del 18 gennaio con atto sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

segmenti merci e passeggeri, evidenziandone l'evoluzione, le linee di tendenza e le eventuali criticità<sup>(662)</sup>.

### **8.3. Funzioni e poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti.**

Come anticipato, il Legislatore ha attribuito all'Autorità di regolazione dei trasporti una funzione generale di regolazione nel settore dei trasporti e delle infrastrutture di natura normativa, amministrativa e di *enforcement*.

Le funzioni normative attengono principalmente alla definizione degli accessi alle infrastrutture, dei corrispettivi, della qualità dei servizi e dei diritti degli utenti.

Al riguardo, l'art. 37, comma 1, lett. a) del D.L. n. 201/2011, ha attribuito all'Autorità di regolazione dei trasporti il compito di «garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...] nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti».

In dettaglio l'Autorità di regolazione dei trasporti:

- a) nel settore ferroviario determina i criteri di assegnazione delle tracce orarie e della capacità di transito e definisce i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura. Individua, inoltre, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche risarcitori, che gli utenti possono azionare nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviari;
- b) nel settore autostradale, stabilisce i criteri per la fissazione delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, e per determinare, relativamente alle nuove concessioni, i sistemi dei pedaggi sulla base del metodo del *price cap*;

---

<sup>662</sup> In particolare il Terzo Rapporto, presentato al Parlamento il 14 giugno 2016, ha sottolineato come uno dei principali ostacoli frapposti alla competizione con il resto dell'Europa sia da ricercarsi nell'ambito della logistica dove permangono punti di debolezza e criticità tali da depotenziare l'intero sistema nazionale dei trasporti. L'anello debole della catena, a giudizio dell'Autorità, è costituito dalle piccole/medie dimensioni della maggior parte delle imprese del settore, caratteristica che sarebbe tale da determinare un'inefficiente dispersione sul territorio delle unità produttive, laddove invece negli altri Paesi europei si registra la tendenza opposta alla concentrazione di imprese (attraverso accorpamenti, acquisizioni e fusioni) soprattutto nelle grandi città e nelle aree metropolitane. Cfr. Autorità di regolazione dei trasporti, «Terzo Rapporto Annuale al Parlamento», 14 giugno 2016, p. 59.

Il Quarto Rapporto presentato al Parlamento il 12 luglio 2017, contiene, tra le altre cose, una riflessione sul metodo della c.d. «competizione per confronto» per comparare le *performances* teoriche delle imprese nella regolazione dei trasporti (al riguardo si rinvia a quanto illustrato nel paragrafo 7.5 in materia dei regimi tariffari dei servizi tecnico-nautici).

c) nel settore aeroportuale esercita compiti di vigilanza e predispone i modelli tariffari e, con riferimento al profilo della qualità, e deve determinare le condizioni minime dei servizi di trasporto nazionali e locali.

Per quanto concerne le funzioni di natura amministrativa, la Legge istitutiva ha assegnato all'Autorità il compito di definire gli schemi dei bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare, oltre ai criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici. Inoltre l'Autorità determina, sentiti il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le Regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento.

Le funzioni di controllo e di vigilanza hanno per oggetto, in particolare, la corretta applicazione da parte degli operatori dei criteri di determinazione delle tariffe, canoni e pedaggi.

L'Autorità svolge, infine, una funzione para-giurisdizionale consistente nella promozione di sistemi di risoluzione delle controversie insorte tra vettori ed utenti.

Nell'esercizio di queste funzioni, l'Autorità può rilasciare pareri e adottare iniziative di *advocacy*<sup>(663)</sup> per influenzare le politiche pubbliche o iniziative di *moral suasion*<sup>(664)</sup> dato che l'Autorità può rendere vincolanti le misure proposte all'impresa al fine di rimuovere la situazione di illiceità contestata e, qualora l'impresa rispetti l'impegno assunto nei confronti dell'Autorità, il procedimento si chiude senza l'accertamento dell'infrazione. Infine esercita poteri ispettivi e di richiesta di informazioni, nonché poteri ordinatori e sanzionatori secondo quanto previsto dall'art. 37, comma 3, lett. da a) ad m), D.L. n. 201/2011, ai sensi del quale l'Autorità di regolazione dei trasporti:

- può sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici;
- determina i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate<sup>(665)</sup>;

---

<sup>663</sup> L'*advocacy* può includere campagne a mezzo stampa, pubblicazione di ricerche o sondaggi, raccolta di documentazione favorevole.

<sup>664</sup> La pratica della *moral suasion*, mutuata dalla disciplina dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (cfr. art. 14<sup>ter</sup>, Legge n. 287/1990) è prevista dall'art. 37, comma 3, lett. f), D.L. n. 201/2011, ai sensi della quale l'Autorità può chiudere l'istruttoria in via negoziale attraverso l'adozione di una decisione con impegni.

<sup>665</sup> Le imprese integrate sono imprese che si uniscono per conseguire scopi comuni, razionalizzando la filiera produttiva, riducendo i prezzi, adeguando in modo più efficace le stesse rispetto a cambiamenti della domanda di mercato, sviluppando e utilizzando nuove tecnologie. Possono essere integrate in senso verticale (in cui l'impresa

- propone all'amministrazione competente la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni, dei contratti di servizio pubblico, dei contratti di programma e di ogni altro atto assimilabile comunque denominato, qualora sussistano le condizioni previste dall'ordinamento;
- richiede a chi ne è in possesso le informazioni e l'esibizione dei documenti necessari per l'esercizio delle sue funzioni, nonché raccoglie da qualunque soggetto informato eventuali dichiarazioni;
- svolge, in caso di possibili violazioni della regolazione negli ambiti di sua competenza, ispezioni durante le quali ha il potere di ispezionare i libri contabili e qualsiasi altro documento aziendale, ottenerne copia, chiedere chiarimenti e altre informazioni e apporre sigilli;
- ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo le misure opportune di ripristino. In circostanze straordinarie e di fronte al rischio di un danno grave e irreparabile, l'Autorità può adottare anche provvedimenti temporanei di natura cautelare (funzione di *enforcement*);
- valuta i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari degli esercenti il servizio sottoposto a regolazione.

Le amministrazioni pubbliche e gli enti strumentali con competenze in materia di sicurezza e di standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti devono trasmettere all'Autorità le delibere che possono avere un impatto sulla concorrenza del settore, sulle tariffe, sull'accesso alle infrastrutture, avendo l'Autorità la facoltà di fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza di tali decisioni con la regolazione economica.

Va precisato che i «soggetti sottoposti a regolazione» ai quali la normativa fa riferimento non sono le sole imprese attive nell'esercizio dell'attività di trasporto, ma anche le altre Autorità di settore, oltre a soggetti di diritto pubblico, quali Regioni, Province e Comuni, con i quali l'Autorità si trova necessariamente ad interloquire, come peraltro precisato dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 41 del 15 marzo 2013.

---

integrante controlla le altre con potere decisionale conseguente) o orizzontale (in caso di imprese caratterizzate da uno stesso processo produttivo, con l'obiettivo di conseguire economie di scala).

I provvedimenti adottati dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 37, del D.L. n. 201/2011 sono sottoposti al controllo giurisdizionale del giudice amministrativo<sup>(666)</sup>.

L'attività di regolazione dell'Autorità è assistita da un significativo apparato sanzionatorio che trova applicazione in caso di inosservanza dei provvedimenti di sua emanazione o nell'ipotesi di mancata ottemperanza alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti forniti dai soggetti sottoposti a regolazione non siano veritieri. In tali fattispecie l'Autorità può applicare sanzioni amministrative pecuniarie, anche di rilevante entità, secondo le modalità e nei limiti fissati dall'art. 2, Legge n. 481/1995<sup>(667)</sup>.

Gli introiti derivanti dalle sanzioni sono destinati ad un fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori dei settori dei trasporti, approvati dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti su proposta dell'Autorità stessa.

L'applicazione delle sanzioni previste dal D.L. n. 201/2011 richiede il previo esperimento di una procedura istruttoria. Dato che la Legge istitutiva non contiene alcuna specifica disciplina dei procedimenti davanti all'*authority* (in particolare dei procedimenti istruttori), analogamente a quanto è avvenuto nel caso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'Autorità di regolazione dei trasporti ha colmato tale lacuna attraverso l'adozione di una serie di appositi regolamenti<sup>(668)</sup>.

---

<sup>666</sup> Competente, in primo grado, in merito alle controversie sugli atti emessi dall'Autorità è il T.A.R. Piemonte dato che l'Autorità di regolazione dei trasporti ha sede a Torino. Nel caso, invece, in cui l'Autorità di regolazione dei trasporti eserciti la legittimazione riconosciuta dalla Legge istitutiva a ricorrere a tutela del diritto di mobilità degli utenti contro atti generali e particolari adottati dagli enti locali in materia di gestione del servizio di taxi, è prevista la competenza funzionale esclusiva del T.A.R. Lazio.

<sup>667</sup> In particolare, l'art. 37, comma 3, lett. i), D.L. n. 201/2011, prevede una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato dell'impresa interessata nei casi di: i) inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo; ii) inosservanza dei criteri per la separazione contabile e per la disaggregazione dei costi e dei ricavi pertinenti alle attività di servizio pubblico; iii) violazione della disciplina sull'accesso alle reti e alle infrastrutture o delle condizioni imposte dalla stessa Autorità; iv) inottemperanza agli ordini e alle misure disposti dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

La successiva lett. l) dell'art. 37, comma 3, D.L. n. 201/2011 prevede, invece, una sanzione amministrativa pecuniaria fino all'1% del fatturato dell'impresa interessata qualora: i) i destinatari di una richiesta dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero non forniscano le informazioni nel termine stabilito; ii) i destinatari di un'ispezione rifiutino di fornire ovvero presentino in modo incompleto i documenti aziendali, nonché rifiutino di fornire o forniscano in modo inesatto, fuorviante o incompleto i chiarimenti richiesti.

Qualora un'impresa non ottemperi agli impegni assunti nei confronti dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti per rimuovere la situazione di infrazione contestata, l'Autorità può applicare una sanzione fino al 10% del fatturato dell'impresa interessata (cfr. art. 37, comma 3, lett. m).

<sup>668</sup> Segnatamente, l'Autorità ha adottato: i) in data 4 luglio 2014, il Regolamento relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario; ii) in data 20 gennaio 2015, il Regolamento relativo ai diritti dei passeggeri trasportati con autobus; iii) in data 15 ottobre 2015, il Regolamento relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne. Ciascuno dei citati regolamenti è accompagnato da uno specifico modulo di reclamo per l'accertamento e l'irrogazione delle relative sanzioni.

#### **8.4. La collaborazione con l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.**

Il 27 agosto 2014 l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l’Autorità di regolazione dei trasporti hanno sottoscritto un protocollo d’intesa con l’obiettivo di creare coerenti sinergie operative tra le due *authority* e, al contempo, evitare dannose sovrapposizioni e discrasie tra le stesse<sup>(669)</sup>.

Gli obiettivi del protocollo sono indicati in premessa che sottolinea come le due Autorità esercitino funzioni tra loro complementari, perseguendo interessi convergenti nello sviluppo e mantenimento di adeguati livelli di concorrenza nei mercati e la tutela dei consumatori da cui l’opportunità di instaurare rapporti di cooperazione, nonché di coordinare e rendere più efficace ed incisiva l’esecuzione dei rispettivi mandati nella logica di una leale collaborazione tra istituzioni, condividendo informazioni e dati acquisiti nell’esercizio delle rispettive funzioni e competenze.

All’interno di questa collaborazione è stato previsto lo scambio reciproco, con modalità concordate di volta in volta, di documenti, dati e informazioni, la costituzione di gruppi di lavoro, anche al fine di pervenire ad interpretazioni condivise in ordine ai settori di rispettiva competenza e ogni altra attività di collaborazione, anche informale, utile al raggiungimento degli obiettivi del protocollo.

In particolare, ai sensi dell’art. 27, comma 1*bis* del Codice del Consumo<sup>(670)</sup>, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è tenuta a richiedere il parere dell’Autorità di regolazione dei trasporti nei procedimenti di pratiche commerciali scorrette poste in essere nei settori regolamentati sottoposti alla vigilanza di quest’ultima, trasmettendo la documentazione rilevante necessaria ad una compiuta valutazione di merito della questione<sup>(671)</sup>. Nell’ipotesi in cui vengano presentati impegni da parte del professionista di cui al Codice del Consumo, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, qualora la pratica commerciale non venga ritenuta manifestamente grave e scorretta ai sensi dell’art. 27, comma 7 del citato Codice o non ritenga manifestamente inidonei gli impegni proposti, invia la documentazione rilevante all’Autorità di regolazione dei trasporti che rilascia il parere entro 45 giorni dal ricevimento

---

<sup>669</sup> Va ricordato come, precedentemente all’istituzione dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti, fosse stata la stessa Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a sollecitare il Legislatore sulla necessità di un’Autorità indipendente con competenza nel variegato e complesso settore dei trasporti, soprattutto nell’ottica di liberalizzare il settore ferroviario, particolarmente refrattario alle logiche della concorrenza e del mercato.

<sup>670</sup> D. Lgs. 6 settembre 2005 n. 206, *Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*.

<sup>671</sup> Il Protocollo d’intesa stabilisce che il parere venga richiesto dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a seguito della chiusura della fase endoprocedimentale di acquisizione degli elementi probatori e rilasciato entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta e della relativa documentazione.

della richiesta. Decorso il termine, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato può adottare il provvedimento di sua competenza.

Le due Autorità si sono inoltre impegnate a scambiarsi reciprocamente e periodicamente informazioni sulle linee generali d'intervento, sulle attività oggetto di vigilanza (se necessario anche in fase preistruttoria), sui procedimenti avviati su fattispecie di interesse comune e sul relativo esito. Inoltre possono effettuare ispezioni congiunte relativamente a fattispecie di interesse comune, avvalendosi anche del Corpo della Guardia di Finanza e la divulgazione a terzi di documenti, informazioni e dati acquisiti in forza del Protocollo è soggetta al regime di tutela del segreto d'ufficio e della riservatezza vigente per l'Autorità presso la quale è avvenuta l'acquisizione.

Come è stato osservato, sebbene tradizionalmente l'attività di regolazione operi *ex ante* e la tutela della concorrenza agisca *ex post*, «un'azione sinergica e coerente tra le due autorità può contribuire alla migliore formulazione di indirizzi generali di *policy* per questo settore»<sup>(672)</sup>. L'attività di regolazione può affiancare e rafforzare l'azione *antitrust* in ragione della differente natura degli interventi dell'Autorità di regolazione dei trasporti rispetto a quelli propri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In questo senso, mentre l'azione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato si incentra sui singoli eventi e, quindi, su un esame caso per caso che è suscettibile di determinare incertezza giuridica e diversità di trattamento, l'Autorità di regolazione dei trasporti agisce con una maggiore sistematicità e tempestività in modo da ottenere risultati appropriati sia in termini di efficienza che di efficacia<sup>(673)</sup>.

## **8.5. La sentenza della Corte Costituzionale 11 marzo 2013, n. 41.**

La disciplina istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti, in particolare l'art. 37 del D.L. n. 201/2011, è stata oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale promosso il 23 maggio 2012 in via principale dalla Regione Veneto secondo cui il Legislatore, nel definire le competenze dell'Autorità, avrebbe violato il riparto delle potestà legislative ed amministrative tra Stato e Regioni<sup>(674)</sup>. In particolare, la Regione Veneto ha ritenuto lesivo della propria

---

<sup>672</sup> M. GIACCHETTI FANTINI, *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in *Federalismi.it*, 2014, 10, 6.

<sup>673</sup> M. GIACCHETTI FANTINI, *loc. op. cit.*

<sup>674</sup> In argomento si veda anche C. SERI, *L'Autorità dei Trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale dir. amm.*, 2013, 8, 9, 835 ss; S. PERUGINI, *op. cit.*, 131 ss.

competenza in materia di trasporti pubblici locali<sup>(675)</sup>, l'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti del potere di definire i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi (art. 37, comma 2, lett. b) nonché il potere di stabilire, per le nuove concessioni nel settore autostradale, sistemi tariffari di pedaggi basati sul c.d. *price cap* (art. 37, comma 2, lett. g).

La Regione ha contestato inoltre le specifiche competenze attribuite all'Autorità dal D.L. n. 201/2011 nella definizione degli schemi relativi ai bandi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva, alle convenzioni da inserire nei capitolati di tali gare e alle concessioni per il settore autostradale. Sono state contestate, altresì, le competenze attribuite all'Autorità ai fini dell'individuazione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici in relazione alle gare che assegnano i servizi di trasporto in esclusiva.

Secondo il ricorrente le suddette attribuzioni contrasterebbero con il principio di correlazione tra proporzionalità e adeguatezza dell'intervento statale che costituisce requisito essenziale per valutare la legittimità di determinati interventi legislativi da parte dello Stato.

Infine, con riferimento alla competenza relativa alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe, la Regione Veneto reputava che la disposizione impugnata fosse lesiva dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. sul presupposto che le tariffe concorrono a costituire risorse proprie della Regione stessa.

Alcune delle argomentazioni addotte dalla Corte Costituzionale nel rigettare il ricorso<sup>(676)</sup> appaiono di particolare interesse: il giudice costituzionale ha evidenziato, infatti, come il settore dei trasporti sia resistente all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In tale contesto, è dunque opportuno, secondo la Corte, che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore. L'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti è dunque tesa a ridurre le criticità che possono derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati.

---

<sup>675</sup> Il trasporto pubblico locale è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni in via residuale in forza dell'art. 117, comma 4 Cost.

<sup>676</sup> La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 41/2013, ha tra l'altro dichiarato inammissibili le censure formulate dalla Regione in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. per genericità ed insufficiente motivazione del ricorso atteso che la ricorrente si era limitata ad affermare, senza ulteriori specificazioni, la lesività delle disposizioni impugnate senza illustrare adeguatamente le ragioni che avrebbero determinato la violazione delle norme costituzionali.

La Corte Costituzionale ha sottolineato, inoltre, come all’Autorità di regolazione dei trasporti sia affidato il compito di fissare la cornice di regolazione economica all’interno della quale Governo, Regioni ed enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito di competenza. Le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono essenzialmente una finalità di promozione della concorrenza e, quindi, afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. e), Cost. atteso che l’istituzione di tale Autorità risulta funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto.

Il giudice costituzionale, in linea con un suo consolidato orientamento, ha ricordato, inoltre, il carattere «trasversale» e i limiti della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. Tale materia può intersecare, infatti, qualsiasi titolo di potestà regionale, ma tale incidenza risulta costituzionalmente legittima se necessaria ad assicurare gli interessi tutelati in modo adeguato e proporzionato<sup>(677)</sup>. Il giudice costituzionale ha rigettato le doglianze anche in materia di tariffe, canoni e pedaggi, osservando che l’Autorità ha il compito di stabilire i soli criteri, restando impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Dall’azione delle Autorità di regolazione indipendenti non deriva, quindi, alcuna menomazione o privazione di competenze legislative e amministrative spettanti alle Regioni in materia di regolazione delle attività economiche, quanto piuttosto la spinta ad esercitarle in base ai principi di liberalizzazione indicati dal Legislatore statale, che ha agito nell’ambito della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza.

Conseguentemente, le funzioni conferite all’Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della *ratio* che ne ha ispirato l’istituzione, non risultano assorbire le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, bensì le presuppongono e le supportano, esprimendo una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l’indipendenza dell’organo. Compito dell’Autorità è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all’interno della quale Governo, Regioni ed enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito.

---

<sup>677</sup> Secondo L. MAGNIFICO, *op. cit.*, 111, la Consulta, in realtà, non avrebbe valutato la proporzionalità e l’adeguatezza della legislazione statale impugnata dalla Regione Veneto, essendosi limitata ad argomentare la riconducibilità delle norme censurate alla funzione di competenza dello Stato di promozione della concorrenza, rifacendosi ad un’accezione dinamica del concetto di concorrenza inteso, quindi, quale insieme delle azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza nel mercato e per il mercato, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell’ordinamento europeo e internazionale, più volte ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale.

Anche per quanto concerne la nomina delle commissioni giudicatrici, la Corte Costituzionale ha rilevato che l'attuale disciplina legislativa attribuisce all'Autorità di regolazione dei trasporti il potere di stabilire esclusivamente i criteri per la loro nomina. Restano, dunque, salve le competenze attribuite dall'art. 117, comma 4 Cost. alle Amministrazioni locali in materia di organizzazione amministrativa e, pertanto, ogni altra decisione in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici o alle modalità di scelta dei loro componenti spettano alle Regioni.

Infine, la Corte Costituzionale ha ribadito che il principio di leale collaborazione che attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni, non trova applicazione con riferimento all'azione delle Autorità di regolazione indipendenti, in quanto queste devono essere poste nella condizione di agire «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione». Pertanto, per risolvere il conflitto tra la competenza statale in materia di tutela della concorrenza e quella delle Regioni in tema di trasporto pubblico locale la Consulta ha stabilito che deve essere privilegiato il criterio della prevalenza anziché quello di leale collaborazione qualora lo Stato eserciti una potestà legislativa esclusiva in una materia a carattere trasversale, qual è quella relativa alla tutela della concorrenza. Abbandonando le logiche del rapporto collaborativo la Corte Costituzionale ha introdotto una nozione di «trasversalità» che prescinde dal coinvolgimento delle Regioni<sup>(678)</sup>.

La richiamata pronuncia del giudice costituzionale risulta di significativa importanza poiché ha riconosciuto il ruolo strategico e primario dell'Autorità in materia di concorrenza, di razionalizzazione e di accessibilità dei mercati quali strumenti imprescindibili nella tutela del consumatore.

## **8.6. Il ruolo dell'Autorità di regolazione dei trasporti in ambito portuale.**

La Legge istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti non ha individuato una disciplina peculiare per il settore portuale, né il Legislatore ha introdotto, al momento della sua istituzione, alcuna disposizione di modifica della disciplina di cui alla Legge n. 84/1994.

Le competenze in materia portuale attribuite all'Autorità di regolazione dei trasporti sono quelle di carattere generale<sup>(679)</sup>, dovendosi individuare i poteri ed i compiti che l'Autorità deve

---

<sup>678</sup> M. GIACCHETTI FANTINI, *op. cit.*, 20 osserva come nello schema classico delle materie trasversali il principio di leale collaborazione fosse deputato a regolare gli spazi di interferenza tra disciplina statale e regionale, in modo da evitare che la trasversalità si traducesse in una totale compressione degli spazi di autonomia regionale.

<sup>679</sup> U. LA TORRE, A. MARINO, A.L. MELANIA SIA, *Il settore portuale*, in F. BASSAN, *op. cit.*, 203.

esercitare oltre che individuare con quali altri soggetti la stessa Autorità deve cooperare atteso che, ai sensi dell'art. 37, comma 4 del D.L. n. 201/2011, restano ferme nei settori indicati le competenze delle Amministrazioni pubbliche, statali e regionali<sup>(680)</sup>.

L'art. 10 del D. Lgs. n. 169 del 4 agosto 2016<sup>(681)</sup> ha introdotto una disposizione di raccordo tra la disciplina istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti e la legislazione in materia portuale, novellando l'art. 8 della Legge n. 84/1994, che al comma 3, lett. n) prevede che il Presidente dell'Autorità di sistema portuale eserciti, sentito il Comitato di gestione, le competenze attribuite all'Autorità di sistema portuale dagli articoli 16, 17 e 18 (in materia di operazioni portuali, fornitura di lavoro portuale temporaneo e concessione di aree e banchine), nel rispetto delle disposizioni contenute nei decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui, rispettivamente, all'articolo 16, comma 4, e all'articolo 18, commi 1 e 3; nonché nel rispetto delle deliberazioni della Autorità di regolazione dei trasporti per gli aspetti di competenza. Il Legislatore ha in tal modo espressamente riconosciuto uno spazio di intervento all'Autorità di regolazione dei trasporti in relazione a significative attività svolte in ambito portuale.

Nella medesima logica si muove la delibera n. 156 del 22 dicembre 2017 dell'Autorità di regolazione dei trasporti che ha per oggetto lo schema di atto di regolazione recante «Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione». Lo schema è stato successivamente sottoposto ad una fase di consultazione pubblica<sup>(682)</sup>.

La delibera in questione è derivante dall'attività istruttoria avviata nel 2016 a seguito di segnalazioni di imprese portuali che lamentavano trattamenti a vario titolo discriminatori. In particolare, il 19 luglio 2016 un'impresa terminalista operante nel Porto di Livorno aveva segnalato la presunta disparità di trattamento subita da parte dell'Autorità Portuale di Livorno (oggi Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno Settentrionale) che, a suo dire, le aveva di fatto impedito di effettuare la movimentazione del traffico di rotabili sulle aree assentite in concessione<sup>(683)</sup>.

---

<sup>680</sup> La Corte Costituzionale nella citata sentenza del 15 marzo 2013, n. 41 ha precisato che compito dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti è «dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito».

<sup>681</sup> A sua volta modificato dall'art. 5 del D. Lgs. n. 232/2017 (cd. correttivo porti).

<sup>682</sup> La prima fase della consultazione, relativa alla raccolta di osservazioni ed emendamenti si è conclusa il 2 febbraio 2018, mentre la successiva audizione dei proponenti modifiche ed integrazioni è stata avviata a partire dall'8 febbraio.

<sup>683</sup> Segnalazione del 19 luglio 2016 formulata dall'impresa portuale Neri S.r.l. (già Scotto & C. S.r.l.u.).

Un'altra segnalazione era pervenuta da un'agenzia marittima operante nel porto di Civitavecchia per presunte discriminazioni tariffarie praticate nei suoi confronti da parte della società titolare della concessione per lo svolgimento del servizio di interesse generale di mobilità dei passeggeri nello scalo<sup>(684)</sup>.

Infine, una società operante nel porto di Genova<sup>(685)</sup> aveva segnalato presunte discriminazioni da parte dell'Autorità Portuale di Genova (oggi Autorità di sistema portuale del Mar Ligure Occidentale) in merito alla determinazione del canone concessorio nonché in ordine al rilascio delle autorizzazioni e delle concessioni delle aree e banchine destinate alle operazioni portuali<sup>(686)</sup>.

Le segnalazioni ricevute e la loro plausibile non infondatezza, corroborate da uno studio<sup>(687)</sup> della stessa Autorità in materia di concessioni di aree e banchine che, va ricordato, rappresentano lo strumento più rilevante del governo delle attività portuali e del loro sviluppo, hanno indotto l'Autorità di regolazione dei trasporti ad avviare l'iter per l'adozione del menzionato atto di regolazione nel settore portuale con l'obiettivo di definire, attraverso prime misure di regolazione, principi e criteri volti a garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali riferibili alle Autorità Portuali (oggi Autorità di sistema portuale)<sup>(688)</sup>.

L'Autorità ha quindi proceduto ad una *call for input* (consultazione preliminare) dei soggetti interessati, invitandoli a presentare propri contributi, secondo una griglia di domande funzionali alla redazione del successivo atto regolatorio, con l'obiettivo di predisporre «misure specifiche e dettagliate sugli aspetti economici dell'accesso alle infrastrutture portuali (come, ad esempio, obblighi di separazione contabile, obblighi di contabilità regolatoria, criteri per la

---

<sup>684</sup> Segnalazione del dell'8 novembre 2016 dell'agenzia Medov Civitavecchia S.r.l. nei confronti della società Porto Mobility S.p.a. di Civitavecchia. Oltre alla presunta discriminazione in materia tariffaria, la ricorrente ha lamentato, altresì, il fatto che la concessionaria fosse affidataria del servizio in forza di una concessione rilasciata senza previo svolgimento di una procedura di evidenza pubblica.

<sup>685</sup> La società ricorrente è la Nuovo Borgo Terminal Container S.r.l.

<sup>686</sup> I tre procedimenti si sono conclusi con la Delibera n. 130/2017 (Conclusione del procedimento specifico di verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture nel porto di Livorno, avviato con delibera n. 37/2017 del 16/03/2017), la Delibera n. 131/2017 (Conclusione del procedimento specifico di verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture nel porto di Civitavecchia avviato con delibera n. 38/2017 del 16 marzo 2017) e la Delibera n. 132/2017 (Conclusione del procedimento specifico di verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture nel porto di Genova, avviato con delibera n. 39/2017 del 16/03/2017).

<sup>687</sup> Lo studio sui principali porti nazionali ha confermato la necessità di maggiori e più aggiornate informazioni sulle concessioni ex art. 18 della Legge n. 84/1994 ad oggi in essere (comprehensive di tutti i dettagli di interesse), nonché sulle richieste di proroga pendenti ed assentite. Conseguentemente, l'Autorità di regolazione dei trasporti ha inviato a tutte le Autorità di sistema portuale una specifica richiesta di dati ed informazioni dettagliate, estese agli ambiti di applicazione degli articoli 16, 17 e 18 della Legge sull'ordinamento portuale.

<sup>688</sup> Anche il «Rapporto Annuale al Parlamento» del 17 luglio 2017 ha confermato il quadro di marcata disomogeneità di tali concessioni sia in termini di rilevanza degli investimenti sottostanti, che di durata del periodo concessorio, aggravata dalla mancata adozione del decreto ministeriale attuativo dell'art. 18 della Legge n. 84/1994.

determinazione delle tariffe, determinazione della trasparenza dei costi) in linea con gli obiettivi di assicurare una sempre maggiore competitività dei servizi portuali italiani, a vantaggio e beneficio delle imprese che svolgono le proprie attività nei porti».

Il contenuto dello schema di atto di regolazione, che come riportato deve a tutt'oggi concludere il suo iter, propone una disciplina sulla base dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione e proporzionalità. In dettaglio lo schema prevede che:

- le concessioni di aree e banchine portuali, debbano essere preliminarmente individuate sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto, prevedendo una riserva di spazi operativi per le imprese non concessionarie di cui all'articolo 18, comma 2, della Legge 84/1994, riserva che deve essere garantita nel rispetto, tra gli altri, dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione;
- nelle more dell'adozione del Piano Regolatore di Sistema Portuale devono essere definite, preventivamente ed espressamente, eventuali deroghe transitorie al Piano Regolatore Portuale vigente, individuando i relativi criteri e procedure, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione, e prevedendo l'adozione di provvedimenti espressi e motivati nei casi di accoglimento o diniego delle istanze pervenute;
- l'oggetto della concessione e il collegato programma di attività devono consentire una chiara ed oggettiva determinazione delle attività ammesse, facendo divieto all'introduzione di limitazioni non giustificate alle attività dell'impresa. La durata delle concessioni ed il livello dei canoni devono essere adeguatamente commisurati agli impegni in termini di volumi e tipologia di investimenti e traffici contenuti nei programmi di attività;
- le procedure di selezione delle concessioni devono essere affidate, previa pubblicazione di avviso, nel rispetto in particolare dei principi di parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, individuando modalità e termini idonei a garantire l'effettiva partecipazione al procedimento e criteri predeterminati di selezione delle domande tali da valorizzare i piani di investimento, i tempi di realizzazione degli stessi, gli obiettivi da conseguire e la capacità di fornire un ciclo completo di operazioni;
- nelle procedure i requisiti soggettivi di partecipazione, compresi quelli tecnici ed economico-finanziari, devono essere puntuali, oggettivi, trasparenti, equi e non discriminatori. Inoltre devono essere indicate le modalità per il subentro alla scadenza delle concessioni, nonché il trattamento di fine concessione comprensivo dei criteri di valutazione e di individuazione degli eventuali indennizzi pertinenti;

- nelle concessioni devono essere individuate e rese pubbliche penali, sanzioni, cause di decadenza o di revoca, con predeterminazione dei relativi criteri, modalità e termini, nonché dei connessi controlli;
- i canoni concessori devono essere composti di una parte fissa (proporzionale all'estensione delle aree interessate e che tenga conto dell'ubicazione, dello stato e del livello di infrastrutturazione delle aree stesse, nonché dei vincoli/vantaggi da questi oggettivamente derivanti) e da una parte variabile, caratterizzata da meccanismi incentivanti basati su parametri quali il traffico effettivamente movimentato, i tempi medi di giacenza delle merci, l'efficienza delle operazioni di trasferimento modale del carico, la quota di trasferimento delle merci su ferrovia allo scopo di conseguire efficienza produttiva ed ambientale e miglioramento del servizio, anche in previsione di meccanismi di aggiornamento annuale basati sui risultati conseguiti;
- eventuali limitazioni del numero dei prestatori di operazioni e servizi portuali specificamente individuati devono essere giustificate sulla base di motivi chiari ed oggettivi e nel rispetto del principio di proporzionalità e rese pubbliche prima della relativa adozione, assicurando alle parti interessate la possibilità di presentare eventuali osservazioni con modalità e termini idonei a garantire l'effettiva partecipazione al procedimento;
- nel rilascio delle autorizzazioni devono trovare applicazione i principi di trasparenza, equità e non discriminazione attraverso la predeterminazione di criteri che devono essere adeguatamente esplicitati nei relativi provvedimenti;
- in sede di vigilanza sull'applicazione delle tariffe per le operazioni ed i servizi portuali, particolare attenzione deve essere riservata a quelle che presuppongono l'utilizzo di una infrastruttura essenziale, cioè una infrastruttura per cui siano state verificate cumulativamente le condizioni di condivisibilità, non sostituibilità e non duplicabilità a costi socialmente sostenibili;
- i meccanismi incentivanti correlati ai canoni concessori devono essere disciplinati e resi pubblici dalle Autorità di sistema portuale, accompagnati, tra l'altro, da adeguate procedure di verifica qualitativa e quantitativa, anche sotto i profili contabili, degli impegni presentati nei programmi di attività;
- l'ammissibilità dei costi operativi e di capitale per la determinazione delle tariffe di operazioni e servizi portuali che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture essenziali deve essere subordinata al rispetto, da parte dei concessionari e dei soggetti autorizzati, dei criteri di pertinenza (i costi e le altre componenti economiche negative sono ammissibili se, e nella

misura in cui, si riferiscono alle attività tariffate), di congruità (i costi e le altre componenti economiche negative sono ammissibili se, e nella misura in cui, ne sia verificata l'adeguatezza rispetto ai fini stabiliti) e di competenza (i costi e le altre componenti economiche negative sono ammissibili se riferibili all'esercizio di competenza economica). La conseguente regolamentazione dei porti, una volta completato l'iter, andrebbe a completare il quadro regolatorio dell'accesso alle infrastrutture in tutte le modalità di trasporto<sup>(689)</sup>.

Il ruolo riconosciuto all'Autorità di regolazione dei trasporti potrebbe in una certa misura supplire alla mancata adozione del decreto ministeriale in materia di concessione di aree e banchine che, ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, Legge n. 84/1994, avrebbe dovuto indicare, tra l'altro, la durata, le modalità di rinnovo, i limiti minimi dei canoni che i concessionari devono versare e i criteri cui attenersi nel loro rilascio al fine di riservare nell'ambito portuale spazi operativi allo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie.

Considerati la limitatezza degli scali portuali e il numero ristretto di imprese che possono operare al loro interno, l'Autorità di regolazione dei trasporti potrebbe rivelarsi un valido supporto alle Autorità di sistema portuale (e, nei porti minori, alle Autorità Marittime) sia nella individuazione dei criteri con cui determinare il numero massimo di autorizzazioni da rilasciare, in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico in modo da assicurare efficienza dei servizi e concorrenza tra gli operatori, sia nella individuazione dei criteri di valutazione delle imprese richiedenti l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali.

A tal fine, come dichiarato dall'Autorità di regolazione dei trasporti, saranno oggetto di particolare approfondimento le misure regolatorie concernenti il Piano Economico Finanziario simulato<sup>(690)</sup> che gli enti affidanti sono tenuti ad elaborare e ad inserire nella documentazione di gara nel caso di affidamento di servizi marittimi, individuando una metodologia uniforme

---

<sup>689</sup> L'Autorità di regolazione dei trasporti ha inoltre avviato con la delibera n. 4/2016 un procedimento finalizzato alla definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. f) del citato D.L. n. 201/2011. Al riguardo, l'Autorità ha osservato che le norme applicabili al settore marittimo in materia di aiuti di Stato, richiedono la verifica della congruità della compensazione anche *ex post* (al fine di evitare il rischio di sovra-compensazione), soprattutto laddove la gara non sia risultata equa e non discriminatoria (o nel caso in cui vi sia stata una sola offerta).

<sup>690</sup> Il Piano Economico Finanziario (PEF) è uno strumento di valutazione economica basato sulla comparazione tra costi e ricavi attesi dalla realizzazione del progetto (valutando quindi se questo risulta o meno economicamente conveniente) nonché sulla valutazione finanziaria relativa alla capacità dello stesso di far fronte al debito contratto per la sua realizzazione.

delle modalità di calcolo del margine di utile ragionevole che rileva ai fini della predisposizione del PEF<sup>(691)</sup>.

Sempre in tale prospettiva risulta di conseguenza essenziale che l'attività dell'Autorità si affianchi in modo adeguato e non conflittuale alle funzioni e alle attività delle Autorità di sistema portuale, integrando e potenziando le funzioni di vigilanza attribuite a queste ultime e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Infine l'Autorità di regolazione dei trasporti potrebbe predisporre gli schemi di bandi di gara per l'affidamento delle concessioni e fissare i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, garantendo «quella posizione di terzietà che discende ipso iure dalla norma istitutiva»<sup>(692)</sup> e riconoscersi uno spazio d'azione anche in materia di modalità di determinazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici giusto il disposto di cui all'art. 37, comma 2, lett. b) del D.L. n. 201/2011<sup>(693)</sup>. In tal caso la procedura di definizione delle suddette tariffe potrebbe suddividersi in due distinte fasi: la prima, volta alla determinazione di puntuali criteri di formazione delle tariffe che dovrebbe essere condotta dall'Autorità di regolazione dei trasporti sulla base di un'istruttoria con i soggetti indicati all'art. 14, comma 1bis, Legge n. 84/1994; la seconda, relativa alla fissazione delle tariffe, in cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (per il servizio di pilotaggio) ovvero l'Autorità Marittima (per i servizi di ormeggio, rimorchio e battellaggio) tengano conto dei criteri già individuati dall'*authority*<sup>(694)(695)</sup>.

---

<sup>691</sup> Autorità di Regolazione dei Trasporti, *Quarto Rapporto Annuale al Parlamento*, 17 luglio 2017, 57.

<sup>692</sup> U. LA TORRE, A. MARINO, A.L. MELANIA SIA, *op. cit.*, 225.

<sup>693</sup> L'art. 37, comma 2, lett. b), attribuisce all'Autorità di Regolazione dei Trasporti il compito 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». Poiché il D.M. 4 agosto 2014, n. 346, non ha incluso tra le competenze della Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, quella in materia di determinazione delle tariffe (prima appannaggio della Divisione 3), tali competenze «potrebbero considerarsi già ricomprese fra quelle riconosciute all'Autorità di Regolazione dei Trasporti», così U. LA TORRE, A. MARINO, A.L. MELANIA SIA, *op. cit.*, 229.

<sup>694</sup> U. LA TORRE, A. MARINO, A.L. MELANIA SIA, *loc. op. cit.*

<sup>695</sup> L. n.84/1994, art. 14, c. 1-bis: «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. L'obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici è stabilita e disciplinata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'autorità marittima, d'intesa con l'Autorità di sistema portuale ove istituita, sentite le associazioni di categoria nazionali interessate[...] 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 di sistema portuali, dei soggetti erogatori dei servizi

Infine il citato Regolamento (UE) n. 2017/352 in materia di fornitura di servizi portuali e di trasparenza finanziaria dei porti ha stabilito che, entro il 24 marzo 2019, gli Stati membri debbano individuare le autorità preposte alla gestione dei reclami derivanti dall'applicazione della disciplina ivi contenuta. Tenuto conto dei compiti attribuiti dal Legislatore all'Autorità di regolazione dei trasporti, non sussistono particolari incertezze circa il fatto che l'organismo richiesto dalle istituzioni europee debba individuarsi nella *authority*<sup>(696)</sup>.

---

e dell'utenza portuale»»; art. 14, c.1-ter: «Nei porti sede di autorità di sistema portuale la disciplina e l'organizzazione dei servizi di cui al comma 1-bis sono stabilite dall'Autorità marittima di intesa con l'autorità di sistema portuale. In difetto di intesa provvede il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

<sup>696</sup> U. LA TORRE, A. MARINO, A.L. MELANIA SIA, *op. cit.*, 227.

## BIBLIOGRAFIA

- AQUARONE G., *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.*, 3, 2008;
- ALES E., PASSALACQUA P., *La fornitura di lavoro portuale temporaneo*, in XERRI A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012;
- ALESSI R., OLIVIERI G., *Disciplina della concorrenza e del mercato*, Torino, 1991;
- ANTONINI A., *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008;
- ANTONINI A., *Servizi tecnico-nautici e concorrenza*, in *Dir. trasp.*, 1, 2012;
- ANTONINI A., *Sicurezza e libertà nella realtà odierna della navigazione*, in RIZZO M.P., INGRATOCI C. (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014;
- ANTONINI A., *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2015;
- APRILE F., *Il governo dei porti italiani*, Roma, 1997;
- BELLESÌ A., *Rapporti tra Autorità Portuale, Ministero dei Trasporti ed enti territoriali, in Autorità Portuali e nuova gestione dei porti*, Atti del Convegno nazionale "La gestione dei Porti secondo le leggi di riforma 84/1994 e 647/96", Livorno, 13-14 marzo 1997, Padova, 1998;
- BERLINGIERI F., *Nota sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. mar.*, 1994;
- BILOSLAVO F., QUERCIA P., *Il tesoro dei pirati. Sequestri, riscatti, riciclaggio. La dimensione economica della pirateria somala*, Milano, 2014;
- BOI G.M., *Il contributo dell'Ism Code al processo di implementazione della sicurezza nella navigazione marittima*, in *Riv. dir. nav.*, 1, 2013;
- BRIGNARDELLO M., *Operazioni portuali e «deposito minore»*, nota critica a T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 27 luglio 2001, n. 409, in *Dir. mar.*, 3, 2002;
- BRIGNARDELLO M., *Operazioni portuali e «servizi portuali» alcune riflessioni sull'attuale disciplina*, in *Dir. mar.*, 2, 2004;
- BRIGNARDELLO M., CASANOVA M., *Diritto dei trasporti*, Milano, 2011;
- BRIGNARDELLO M., *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento di operazioni portuali e «servizi portuali»*, in XERRI A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012;
- BRIGNARDELLO M., *Sicurezza della navigazione e servizi tecnico-nautici*, in RIZZO M.P., INGRATOCI C. (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014;
- BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle operazioni portuali e dei «servizi portuali specialistici» nella L. n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, in *Riv. dir. nav.*, 1, 2017;

- BROCCA M., *Autorità portuale e autorità marittima: la complessa organizzazione della sicurezza portuale*, in SPASIANO M.R. (a cura di), *Il sistema portuale italiano, tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013;
- BUSETTI G., *Alla ricerca dell'identità della portualità italiana: un tentativo di analisi quantitativa*, in *Dir. mar.*, 1991;
- CAFFIO F., RONZITTI N., *La pirateria: che fare per sconfiggerla*, in *Osservatorio di Politica Internazionale*, 44, 2012;
- CAMARDA G., *Intervento al Convegno «Autorità antitrust e Commissione U.E. versus società italiane di gestione dei servizi portuali ed aeroportuali (La liberalizzazione dei servizi)»*, in FANARA E. (a cura di), *Atti del convegno*, Messina, 1995;
- CAMPAILLA M., *Le operazioni portuali. Lineamenti nazionali e profili funzionali*, Trieste, 2000;
- CAMPAILLA M., *Le operazioni portuali*, Bologna, 2004;
- CAMPAILLA M., *Il lavoro portuale*, in ANTONINI A. (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, Vol. I, Milano, 2007;
- CAMPOGRANDE S., *Il rapporto fra il pilota e la corporazione di appartenenza ha natura associativa ed è incompatibile con un rapporto di lavoro subordinato*, nota a Cass. civ., 7 luglio 2014, n. 15451, in *Dir. mar.*, 1, 2015;
- CARBONE S.M., *L'equilibrio fra autorità portuale e mercato*, in *Dir. trasp.*, 3, 1994;
- CARBONE S.M., MUNARI F., *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. Risultati e prospettive*, in *Dir. mar.*, 1994;
- CARBONE S.M., MUNARI F., *La legge italiana di riforma dei porti e il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994;
- CARBONE S.M., MUNARI F., *I servizi ancillari alla navigazione tra esigenze di sicurezza e regole del mercato*, in *Dir. mar.*, 1995;
- CARBONE S.M., *Lezioni e casi di diritto marittimo*, Torino, 1997;
- CARBONE S.M., *Lezioni, casi e modelli contrattuali di diritto marittimo*, Torino, 1997;
- CARBONE S.M., *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. mar.*, 2, 2000;
- CARBONE S.M., GOBBO F., MUNARI F., POZZI C., *La regolazione dei servizi tecnico-nautici*, Milano, 2004;
- CARBONE S.M., MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006;
- CARBONE S.M., CELLE P., LOPEZ DE GONZALO M., *Il diritto marittimo attraverso i casi e le clausole contrattuali*, Torino, 2011;
- CARDULLO F., *Il rizzaggio inteso come "operazione nautica"*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 13, 2010;

- CASANOVA M., *Inquadramento del tema: la normativa italiana fino agli anni '80 e le procedure amministrative tradizionali per i servizi portuali*, in FANARA E. (a cura di), *Autorità Antitrust e Commissione U.E. versus società italiane di gestione dei servizi portuali ed aeroportuali (la liberalizzazione dei servizi)*, Messina, 1995;
- CASANOVA M., *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Econ. dir. terz.*, 1, 2000;
- CASANOVA M., *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, in TRANQUILLI LEALI R., ROSAFIO E.G. (a cura di), *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, Milano, 2008;
- CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Riflessioni sui servizi tecnico nautici alla luce della giurisprudenza*, in *Dir. mar.*, 2, 2009;
- CASANOVA M., BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, Milano, 2011;
- CASANOVA M., *I servizi portuali alle merci: le imprese concessionarie di aree e banchine portuali per l'espletamento di operazioni portuali*, in XERRI A., *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012;
- CASSESE S. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2008;
- CERULI IRELLI V., *Corso di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1997;
- CIRILLO G.P., CHIEPPA R. (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti*, in SANTANIELLO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 2010;
- COMENALE PINTO M.M., *I profili di security e le interrelazioni con le norme di safety*, in CAMARDA G., COTTONE M., MIGLIAROTTI M. (a cura di), *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari, Atti del Convegno Milano 22 aprile 2004*, Milano, 2005;
- COMENALE PINTO M.M., SPERA G., *Profili giuridici dell'automatic identification system*, in TRANQUILLI R., ROSAFIO E.G. (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008;
- COMENALE PINTO M.M., *Port State Control*, in RIZZO M.P., INGRATOCI C. (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014;
- COSTA P., CASAGRANDE M. (a cura di), *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti. Il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Venezia, 2011;
- COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano, 2003;
- DE MARZI C., *Non obbligatorietà del servizio di ormeggio e diritto all'autoproduzione*, nota App. Genova, Sez. I, 8 marzo 1999, n. 159, in *Dir. trasp.*, 1, 2000;
- DI PIETRO F., *Nuove misure per combattere la pirateria: l'istituzione di corti speciali somale*, in *Il Politico*, 2, 2012;
- LEFEBVRE D'OVIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2016;
- FRIGNANI A., *L'autorità dei trasporti fra tutela della concorrenza e regolazione: troppe competenze o troppo pochi poteri?*, in *Riv. it. antitrust*, 2, 2014;
- GARZIA F., *Sistemi di gestione della security in ambito portuale*, in Atti del Convegno Nazionale del Consiglio Nazionale delle Ricerche – CNR, *SGSL: Sistemi di Gestione della Salute e Sicurezza sul Lavoro*, Trieste 22-24 settembre 2005;

GENNARI D., *Recenti orientamenti giurisprudenziali su alcuni aspetti problematici in materia di servizi tecnico nautici ancillari alla navigazione: spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Dir. trasp.*, 3, 2002;

GENOVESE R., *Le misure comunitarie di prevenzione dei sinistri marittimi provocati da errore umano: quadro normativo attuale e spunti di riflessione*, in *Riv. dir. ec., trasp. amb.*, 13, 2015;

GIACCHETTI FANTINI M., *Autorità di regolazione dei trasporti, tutela della concorrenza e principio di leale collaborazione*, in *Federalismi.it*, 10, 2014;

GIARDINI A., *I porti e i servizi portuali*, in ZUNARELLI S. (a cura di), *Il Diritto del Mercato del Trasporto*, Padova, 2008;

GRECO G., *Argomenti di diritto amministrativo*, Vol. 1, Milano, 2013;

GRIGOLI M., *In merito alla regolamentazione dei servizi portuali*, in *Giust. civ.*, 2, 2001;

GRIGOLI M., *Profili innovativi della sicurezza nell'ambito portuale e aeroportuale*, *Giust. civ.*, 6, 2008;

GRIMALDI M., *Brevi osservazioni sulla necessità di motivazione dei provvedimenti che impongono i servizi tecnico nautici*, nota a Cons. di Stato, Sez. VI, 22 febbraio 2007, n. 964, in *Dir. mar.*, 1, 2008;

GRIMALDI M., *Sulla qualificazione giuridica delle attività portuali di imbarco e sbarco di autoveicoli al seguito di passeggeri e di quelle ad esse prodromiche*, nota a T.A.R. Calabria – Reggio Calabria, 19 giugno 2015, n. 620, in *Dir. mar.*, 1, 2017;

INGRATOCI C., *Le inchieste sui sinistri marittimi*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 6, 2008;

INGRATOCI C., *Sulla natura delle operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri e dei loro automezzi nei servizi di traghettamento*, nota a Cons. giust. amm. Sicilia, 11 aprile 2008, n. 328, in *Dir. trasp.*, 3, 2009;

LA TORRE U., MARINO A., MELANIA SIA A.L., *Il settore portuale*, in BASSAN F. (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Torino, 2015;

LEFEBVRE D'OIDIO A., PESCATORE G., TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2016;

LOBIANCO R., *Le regole di York e Anversa e la contribuzione alle avarie comuni*, Milano, 2008;

LOIACONO S., OCCHIUZZI P., *L'Autorità di Regolazione dei Trasporti*, in BASSAN F. (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia, l'ART e i suoi poteri, alla prova dei mercati*, Torino, 2015;

LOMBARDO M., *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione Europea*, in *Dir. Un. eur.*, 3, 2011;

LONGOBARDI R., *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (approfondita con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, Torino, 1997;

LOPEZ DE GONZALO M., *Sull'organizzazione del servizio di pilotaggio obbligatorio*, nota a T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 946; T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 947, in *Dir. mar.*, 4, 2016;

MACCHI A., BERGAMINO A., *Brevi osservazioni sulla qualificazione giuridica delle attività di imbarco e sbarco di automezzi e di quelle ad esse connesse*, nota a T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, 24 agosto 2015, n. 844, in *Dir. mar.*, 1, 2017;

MACRÌ F., *Diritto di autoproduzione e servizi tecnico nautici ancillari alla navigazione: alcune riflessioni ricostruttive*, in *Dir. comm. int.*, 3, 2002;

MAGNIFICO L., *L'Autorità di regolazione dei trasporti al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 41 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Gazz. amm.*, 1, 2013;

MALTONI A., *Considerazioni sulle Autorità Portuali ai sensi della l. 84/1994*, in ANTONINI A., BOTTA R., RIGUZZI M., SILINGARDI G., TULLIO L., ZUNARELLI S. (a cura di), *Studi in onore di G. Romanelli*, Milano, 1997;

MANGANI L., CROLLA A., *L'interesse pubblico alla sicurezza nei servizi tecnico-nautici*, in XERRI A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012;

MARESCA M., *Le regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001;

MARINI L., *Pirateria marittima e diritto internazionale*, Torino, 2016;

MARINO A., *Spunti sui servizi di pilotaggio e di ormeggio*, nota a T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 946; T.A.R. Sicilia - Catania, 7 aprile 2015, n. 947, in *Riv. dir. nav.*, 2, 2016;

MAURO M.R., *Il principio di giurisdizione universale e la giustizia penale internazionale*, Padova, 2012;

MONTEBELLO C., *Il composito quadro dei "servizi portuali" e le regole della concorrenza*, nota a Cons. giust. amm. Sicilia, 20 dicembre 2000, in *Dir. mar.*, 2, 2002;

MONTEBELLO C., *Verso la liberalizzazione dei servizi tecnico nautici nel quadro del diritto comunitario della concorrenza?*, nota a Cass. civ., SS.UU., 7 maggio 2002, n. 6488, in *Dir. mar.*, 3, 2003;

MONTEBELLO C., *Alcune considerazioni sullo strumento del Port State Control tra safety e security*, in *Riv. dir. ec., trasp. amb.*, 3, 2005;

MUNARI F., *Il riordino della legislazione portuale e la disciplina dei servizi funzionali alla sicurezza nelle acque portuali. Appunti per una discussione*, in *Dir. mar.*, 1996;

MUNARI F., *La "nuova" pirateria e il diritto internazionale. Spunti per una riflessione*, in *Riv. dir. int.*, 2, 2009;

MUNARI F., *La riforma della L. n. 84/1994: prime riflessioni*, in *Dir. mar.*, 2, 2017;

NERLI F., *La concorrenza nel settore portuale*, in *Dir. mar.*, 1, 2001;

NOBILE M., *Operazioni e servizi portuali, innovazione o evoluzione legislativa?*, nota Cons. di Stato, Sez. II, 30 agosto 1996, in *Dir. mar.*, 1998;

NOBILE M., *Il sistema VTS nazionale – Linee di organizzazione ed integrazione nel sistema europeo*, in *Dir. mar.*, 2, 2003;

NOTO M., *Atti di protesta violenta in mare: pirateria, terrorismo, o fattispecie autonoma?*, in *Riv. dir. int.*, 4, 2015;

OLIMBO G., *La nuova normativa internazionale IMO sulla sicurezza marittima*, in RIZZO A., SERGIO A. (a cura di), *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, Milano, 2015;

- ORRÙ M., *Servizi tecnico-nautici tra mercato e monopolio*, in XERRI A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012;
- PELLEGRINO F., *Il principio «chi inquina paga» nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in CITRIGNO A.M., MOSCHELLA G. (a cura di), *Tutela dell'ambiente e principio «chi inquina paga»*, Milano, 2014;
- PELLEGRINO F., *Dalla tutela della sicurezza marittima al diritto alla sicurezza*, in RIZZO A., SERGIO A. (a cura di), *I nuovi orizzonti della sicurezza marittima*, Milano, 2015;
- PERUGINI S., *ART: il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali*, in BASSAN F. (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Torino, 2015;
- PIRAS M., *Ruolo dell'EMSA nell'organizzazione dei sistemi di sicurezza*, in RIZZO M.P., INGRATOCI C. (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014;
- PISCIOTTA G., *Riflessioni intorno alla responsabilità ambientale per le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi tra precauzione, prevenzione e riparazione*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 15, 2017;
- PORTACCI P., *La posizione della Corte di giustizia CE sull'ordinamento italiano del servizio di ormeggio* (nota a Corte di Giustizia CE, 18 giugno 1998, causa C-35/96, in *Dir. trasp.*, 3, 1999);
- PORTACCI P., *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*, nota a Cass. civ., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746, in *Dir. trasp.*, 1, 2002;
- PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, Bologna, 2004;
- POZZI C., *Regolamentazione e concorrenza del servizio di ormeggio*, in *Economia, società e istituzioni*, 3, 2000;
- REASON J., *L'errore umano*, Roma, 2014;
- RIZZI D., ZANETTE M., *Le tariffe del servizio di rimorchio portuale: problemi e indicazioni per una riforma del sistema di regolazione*, in COSTA P., CASAGRANDE M. (a cura di), *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti. Il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Venezia, 2011;
- RIZZO M.P., *Il ruolo dello Stato costiero e dello Stato del porto*, in RIZZO M.P., INGRATOCI C. (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014;
- RONZITTI N., *Pirateria*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983;
- ROSAFIO E.G., *Il quadro dei servizi tecnico-nautici alla luce della L. 1 dicembre 2016, n. 230 e del Reg. UE 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017: prime osservazioni*, in *Dir. mar.*, 4, 2017;
- RUBECHINI P., *Critica della ragion portuale: una prima analisi del D. Lgs. n. 169/2016*, in *Giornale dir. amm.*, 1, 2017;
- RUSSO C., *VTS, AIS e altri sistemi di monitoraggio del traffico marittimo*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 9, 2011;

- SALAMONE L., *Operazioni portuali e servizi tecnico nautici a dieci anni dalla riforma del sistema portuale: dall'interpretazione della giurisprudenza all'intervento del legislatore*, in *Diritto & Diritti* (www.diritto.it), 2004;
- SANTORO E., *I servizi e le operazioni portuali*, in ANTONINI (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, Vol. I, Milano, 2007;
- SCHIANO DI PEPE L., *Competenze comunitarie e reati ambientali: il caso dell'inquinamento provocato da navi*, in *Dir. Un. eur.*, 2006;
- SCHIANO DI PEPE L., *Inquinamento marino da navi e poteri dello Stato costiero. Diritto internazionale disciplina comunitaria*, Torino, 2007;
- SERI C., *L'Autorità dei Trasporti nel quadro delle competenze regionali*, in *Giornale dir. amm.*, 8, 2013;
- SHEARER I., *Piracy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2010;
- TACCOGNA G., *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000;
- TACCOGNA G., *L'infrastrutturazione dei porti: competenze e procedure di affidamento*, in *Econ. dir. terz.*, 1, 2000;
- TACCOGNA G., *I «diritti autonomi passeggeri» ed i corrispettivi per il servizio portuale di stazione marittima*, nota al Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 2014, n. 586, in *Dir. mar.*, 2, 2015;
- TELLARINI G., *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 3, 2003;
- TOMASELLO R., *Sull'organizzazione del servizio di pilotaggio obbligatorio*, nota a T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 495, in *Dir. trasp.*, 2, 2016;
- TORRESI F.M., *La pirateria marittima del XXI Secolo*, in *Dir. mar.*, 2, 2007;
- TRANQUILLI LEALI R., *Le funzioni di polizia e di sicurezza della navigazione*, in TULLIO L., DEIANA M. (a cura di), *Atti del convegno "La riforma dei porti: realtà e prospettive"*, Santa Margherita di Pula, 3-7 settembre 1997, Cagliari, 1998;
- TRANQUILLI LEALI R., *Le funzioni organizzative e di ordinanza delle Autorità Portuali*, nota a Corte dei Conti, Sez. Contr. Stato, 10 luglio 1998 n. 90, in *Dir. trasp.*, 2, 1999;
- TULLIO L., *Pilotaggio*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, 1983;
- TULLIO L., *Breviario di diritto della navigazione*, Milano, 2013;
- TURCO BULGHERINI E., *Spunti di riflessione in tema di sicurezza marittima*, in RIZZO M.P., INGRATOCI C. (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014;
- VERMIGLIO G., *La sicurezza marittima nella società del rischio*, in *Riv. dir. nav.*, 1, 2010;
- VEZZOSO G., *Politica portuale europea e riforma dei porti in Italia*, in *Riv. dir. ec. trasp. amb.*, 12, 2014;
- XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998;
- ZUNARELLI S., *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della l. 28 gennaio 1994 n. 84*, in *Dir. trasp.*, 2, 1995;
- ZUNARELLI S., COMENALE PINTO M.M., *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, CEDAM, Padova, 2009;

ZUNARELLI S., *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici*, in ZUNARELLI S. (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali portuali*, Bologna, 2012;

ZUNARELLI S., ROMAGNOLI A., CLARONI A., *Diritto pubblico dei trasporti*, Bologna, 2013;

ZUNARELLI S., *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2016.

## Sitografia

<<http://www.cbp.gov/border-security/ports-entry/cargo-security/csi/csi-brief>>

<<http://www.diritto.it>>

<<http://www.guardiacostiera.it/capitanerieonline/index.cfm>>

<<http://www.giustizia-amministrativa.it>>

<<http://www.guardiacostiera.gov.it>>

<<http://www.icc-ccs.org/index.php/piracy-reporting-centre/live-piracy-report>>

<<http://www.mit.gov.it>>

<<http://www.oecd.org>>

<<http://www.port.venice.it>>

<<http://www.port.venice.it/files/document/ordinanze/2013/131231ord0386autorizzazionefornituraserviziportuali.pdf>>

<<http://www.porto.trieste.it>>

<<http://www.porto.trieste.it/wp-content/uploads/2016/03/Decreto-n-1493-2016-con-regolamento.pdf>>[www.port.venice.it](http://www.port.venice.it)>

<<http://www.shipping.nato.int>>

## Fonti normative

1934

- D.M. Ministro dei lavori pubblici 31 luglio 1934, Approvazione delle norme di sicurezza per la lavorazione, l'immagazzinamento, l'impiego o la vendita di olii minerali, e per il trasporto degli olii stessi (GU n. 228 del 28 settembre 1934).

1942

- Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, e successive modificazioni, recante approvazione del testo definitivo del codice della navigazione.

1952

- DPR 15 febbraio 1952, n. 328, Approvazione del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione marittima (GU 21 aprile, n. 94).

1961

- Legge 8 dicembre 1961, n. 1658, Adesione alla Convenzione sul mare territoriale e la zona contigua e alla Convenzione sull'alto mare, adottate a Ginevra il 29 aprile 1958 e loro esecuzione (GU del 22-3-1962, n.75).

1966

- Legge 5 giugno 1962, n. 616, Sicurezza della navigazione e della vita umana in mare. (GU n.168 del 5-7-1962).

1967

- Legge 21 luglio 1967, n. 613, e successive modificazioni, Ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi nel mare territoriale e nella piattaforma continentale e modificazioni alla Legge 11 gennaio 1957, n. 6, sulla ricerca e coltivazione degli idrocarburi liquidi e gassosi (GU 3-8-1967, n. 194).

1972

- Legge 2 maggio 1983, n. 305, Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie, con allegati, aperta alla firma a Città del Messico, Londra, Mosca e Washington il 29 dicembre 1972, come modificata dagli emendamenti allegati alle risoluzioni adottate a Londra il 12 ottobre 1978 (G.U. 27 giugno 1983, n. 174).
- Decision of the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies (26 May 1972 - C(72)128).

1975

- Raccomandazione del Consiglio 75/436/Euratom, CECA, CEE del 3 marzo 1975, concernente l'imputazione dei costi ambientali all'inquinatore.

1976

- Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento è stata firmata a Barcellona il 16 febbraio 1976 ed è entrata in vigore nel 1978. L'Italia l'ha ratificata con la Legge 25 gennaio 1979, n. 30, Ratifica ed esecuzione della convenzione

sulla salvaguardia del mar Mediterraneo dall'inquinamento, con due protocolli e relativi allegati, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976 (GU 9 febbraio 1979, n. 40).

#### 1977

- DPR 26 aprile 1977, n.816, e successive modificazioni, recante norme regolamentari relative all'applicazione della Legge 8 dicembre 1961, n. 1658, con la quale e' stata autorizzata l'adesione alla convenzione sul mare territoriale e la zona contigua, adottata a Ginevra il 29 aprile 1958, ed e' stata data esecuzione alla medesima.
- Legge 27 dicembre 1977, n. 1085, Ratifica ed esecuzione della convenzione sul regolamento internazionale del 1972 per prevenire gli abbordi in mare, con annessi, firmata a Londra il 20 ottobre 1972 (GU n. 48 del 17 febbraio 1978).

#### 1979

- Legge 25 gennaio 1979, n. 30, Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla salvaguardia del mar Mediterraneo dall'inquinamento, con due protocolli e relativi allegati, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976 (GU 9 febbraio 1979, n. 40).

#### 1980

- Legge 23 maggio 1980, n. 313, Adesione alla convenzione internazionale del 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare, con allegato, aperta alla firma a Londra il 1° novembre 1974, e sua esecuzione (GU 12 luglio 1980, n. 190).

#### 1981

- Decreto Ministro dei Trasporti del 21 dicembre 1981 n. 448, Regolamento di attuazione della direttiva del Consiglio delle Comunità europee n. 438 del 21 giugno 1989 che modifica la direttiva del Consiglio n. 562 del 12 novembre 1974 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali. (GU Serie Generale n.38 del 15-02-1992).

#### 1982

- Legge 31 dicembre 1982, n. 979, e successive modificazioni, recante disposizioni per la difesa del mare (GU n.16 del 18-1-1983 - Suppl. Ordinario).

#### 1983

- Legge 2 maggio 1983, n. 305, Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla prevenzione dell'inquinamento marino causato dallo scarico di rifiuti ed altre materie, con allegati, aperta alla firma a Città del Messico, Londra, Mosca e Washington il 29 dicembre 1972, come modificata dagli emendamenti allegati alle risoluzioni adottate a Londra il 12 ottobre 1978.

#### 1985

- Legge 21 novembre 1985, n. 739, Adesione alla convenzione del 1978 sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio dei brevetti ed alla guardia, adottata a Londra il 7 luglio 1978, e sua esecuzione (GU n. 295 del 16-12-1985 - Suppl. Ordinario).

#### 1989

- D.M. Ministro della marina mercantile e del Ministro per i beni culturali ed ambientali del 12 luglio 1989, recante disposizioni per la tutela delle aree marine di interesse storico, artistico e archeologico.

- Legge 28 dicembre 1989, n. 422, Ratifica ed esecuzione della convenzione per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza della navigazione marittima, con protocollo per la repressione dei reati diretti contro la sicurezza delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale, firmata a Roma il 10 marzo 1988, e disposizioni penali in materia di delitti contro la sicurezza della navigazione marittima e delle installazioni fisse sulla piattaforma continentale (GU 9-1-1990, n. 6 - Suppl. Ordinario n. 1).

#### 1990

- Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (GU del 18 agosto 1990 n. 192).
- Legge 10 ottobre 1990, n. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato. (GU n.240 del 13-10-1990).

#### 1992

- Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992) recepita in Italia dal Regolamento D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357, modificato ed integrato dal D.P.R. 120 del 12 marzo 2003.
- Direttiva (CEE) 92/91 del Consiglio, del 3 novembre 1992, relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive per trivellazione.

#### 1994

- Legge 28 gennaio 1994, n. 84, Riordino della legislazione in materia portuale, (GU 4 febbraio 1994, n. 28).
- Direttiva (CE) n. 94/22 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 1994 relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.
- D.M. Ministro dei Trasporti e della Navigazione del 14 novembre 1994 Identificazione dei servizi di interesse generale nei porti da fornire a titolo oneroso all'utenza portuale. (GU n. 275 del 24-11-1994).
- Legge 2 dicembre 1994, n. 689, Ratifica ed esecuzione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, nonché dell'accordo di applicazione della parte XI della convenzione stessa, con allegati, fatto a New York il 29 luglio 1994.(GU 19-12-1994, n. 295 - Suppl. Ordinario n. 164 ).

#### 1995

- D.M. Ministro dei Trasporti e della Navigazione del 31 marzo 1995, n. 585, Regolamento recante la disciplina per il rilascio, la sospensione e la revoca delle autorizzazioni per l'esercizio di attività portuali (GU 26 febbraio 1996, n. 47).
- Legge 14 novembre 1995, n. 481, Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (GU n.270 del 18-11-1995).

## 1996

- D.L. 21 ottobre 1996, n. 535, Disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei (Gazz. Uff. 22 ottobre 1996,) e convertito in Legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, Legge 23 dicembre 1996, n. 647 (GU 23 dicembre 1996, n. 300).
- Legge 23 dicembre 1996, n. 647, Conversione in Legge con modificazioni, del Decreto-Legge 21 ottobre 1996, n. 535, recante disposizioni urgenti per i settori portuale, marittimo, cantieristico ed armatoriale, nonché interventi per assicurare taluni collegamenti aerei (GU 23 dicembre 1996, n. 300).

## 1997

- D.Lgs 25 luglio 1997, n. 250, Istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (E.N.A.C.) (GU n.177 del 31-7-1997).
- D.L. 30 dicembre 1997, n. 457, Disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione», convertito, con modificazioni, dalla Legge 27 febbraio 1998, n. 30.

## 1998

- Legge 27 febbraio 1998, n. 30, Conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 30 dicembre 1997, n. 457, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo del settore dei trasporti e l'incremento dell'occupazione (GU 28 febbraio 1998 n. 49).

## 1999

- Legge 27 maggio 1999, n. 175, concernente la ratifica ed esecuzione dell'atto finale della Conferenza dei plenipotenziari sulla Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, con relativi protocolli, tenutasi a Barcellona il 9 e 10 giugno 1995 (GU 17-6-1999, n. 140 - Suppl. Ordinario n. 116).
- Direttiva (CE) n. 1999/63 del Consiglio, del 21 giugno 1999, relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST) (GUCE 2 luglio 1999, n. 167/33). Attuata in Italia con il D. Lgs. 27 maggio 2005, n. 108.
- D. Lgs.. 27 luglio 1999, n. 272, Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori nell'espletamento di operazioni e servizi portuali, nonché di operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485 (GU n. 185 del 9 agosto 1999).
- Legge 7 dicembre 1999, n. 472, Interventi nel settore dei trasporti, in Suppl. Ord. n. 220/L alla GU 16 dicembre 1999, n. 294.
- Direttiva (CE) n. 1999/95, del 13 dicembre 1999, concernente l'applicazione delle disposizioni relative all'orario di lavoro della gente di mare a bordo delle navi che fanno scalo nei porti della Comunità (GUUE 20 gennaio 2000, n. L14/29).

## 2000

- 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, (GU 7 luglio 2000, n. 157).
- Decreto Ministro dei trasporti e della navigazione del 5 ottobre 2000, Requisiti, limiti delle abilitazioni e certificazioni della gente di mare (GU 248 del 23-10-2000).

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2001) (GU n.302 del 29-12-2000 - Suppl. Ordinario n. 219) Entrata in vigore della Legge: 1-1-2001.

#### 2001

- D.M. MIT 6 febbraio 2001, n. 132, Regolamento concernente la determinazione dei criteri vincolanti per la regolamentazione da parte delle autorità portuali e marittime dei servizi portuali, ai sensi dell'articolo 16 della L. n. 84/1994 (GU 19 aprile 2001, n. 91).
- Direttiva 2001/105/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001, che modifica la direttiva 94/57/CE del Consiglio relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime, recepita in Italia con D. Lgs. 11 agosto 2003, n. 275
- Direttiva (CE) n. 2001/106 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2001, che modifica la direttiva 95/21/CE del Consiglio relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (controllo dello Stato di approdo) (GUCE 22 gennaio 2002, n. L 19). Recepita con D.M. 13 ottobre 2003, n. 305 e successivamente abrogata dalla direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, Controllo da parte dello Stato di approdo, recepita con D. Lgs. 24 marzo 2011, n. 53;

#### 2002

- Regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 febbraio 2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo e che abroga il regolamento (CE) n. 2978/94 del Consiglio (GUCE 7 marzo 2002, n. L 64)
- Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (GUUE 16 settembre 2016 L 251/77)
- Direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione e che abroga la direttiva 93/75/CEE del Consiglio (GUCE 5 agosto 2002, n. L 208). Recepita in Italia con D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 196

#### 2003

- D. Lgs. 8 luglio 2003, n. 188, Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria. (GU n.170 del 24-7-2003 n. 118)
- Regolamento (CE) n. 1726/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, che modifica il regolamento (CE) n. 417/2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo (GUUE L 249/1)
- D. Lgs. 11 agosto 2003, n. 275, Attuazione della direttiva 2001/105/CE, che modifica la direttiva 94/57/CE, relativa alle disposizioni e alle norme comuni per gli organi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime (GU 8 ottobre 2003, n. 234)
- D.M MIT 13 ottobre 2003, n. 305, Regolamento recante attuazione della direttiva 2001/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 dicembre 2001 che abroga e

sostituisce il decreto 19 aprile 2000, n. 432, del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, concernente il regolamento di recepimento della direttiva 95/21/CE relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, come modificata dalle direttive 98/25/CE, 98/42/CE e 99/97/CE. (GU 13-11-2003, n. 264) - Successive modifiche introdotte dal d.m. 2 febbraio 2006, n. 113 (GU 22-3-2006, n. 68)

- Legge 24 dicembre 2003, n.350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2004) (GU 27 Dicembre 2003, n. 299)

#### 2004

- Regolamento (CE) N. 724/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (GUUE 29.4.200, n. L 129/1)
- Regolamento (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali (GUCE 29 aprile 2004, n. L 129)
- Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale (GUUE 30 aprile 2004, n. L 143/56)
- Decisione 884/2004/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (GUUE 30 aprile 2004, n. L167/1)
- D.M. MIT in data 18 giugno 2004, recante individuazione dell'Autorità competente per la sicurezza marittima e del Punto di contatto per la sicurezza marittima, di cui al regolamento (CE) n.725/2004
- Regolamento (CE) n. 2172/2004 della Commissione, del 17 dicembre 2004, recante modifica del regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'introduzione accelerata di norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo (GUUE 18 dicembre 2004, n. L 371)

#### 2005

- Regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca (GUUE 21 maggio 2005, n. L 128)
- D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 196, Attuazione della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e di informazione sul traffico navale (G.U. 23 settembre 2005, n. 222)
- D. Lgs. 6 settembre 2005 n. 206, Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (GU 8 ottobre, n. 235)
- Direttiva 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2005, relativa al miglioramento della sicurezza dei porti (GUCE 25 novembre 2005, n. L310/28). Attuata in Italia con il D. Lgs. 6 novembre 2007, n. 203.

#### 2006

- D.L. 10 gennaio 2006, n. 4, Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione (G.U. n.8 del 11-1-2006). Convertito con modificazioni dalla Legge 9 marzo 2006, n. 80 (in G.U. 11/03/2006, n.59)

- Decreto del presidente del consiglio dei ministri 3 febbraio 2006, Norme unificate per la protezione e la tutela delle informazioni classificate (GU Serie Generale n.46 del 24 febbraio 2006)
- Legge 8 febbraio 2006, n. 61, e successive modificazioni, Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale (G.U. 3 marzo 2006, n. 52)
- Regolamento (CE) n. 336/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, sull'attuazione nella Comunità del codice internazionale di gestione della sicurezza e che abroga il regolamento (CE) n. 3051/95 del Consiglio (GUUE 4 marzo 2006, n. 64/1)
- D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (GU n. 100 del 2 maggio 2006)
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2007) (G.U. 27-12-2006, n. 299 - Suppl. Ordinario n. 244). Entrata in vigore il 1/1/2007, ad eccezione dei commi 966, 967, 968 e 969 che entrano in vigore il 27/12/2006.

#### 2007

- Regolamento (CE) n. 457/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 aprile 2007, che modifica il regolamento (CE) n. 417/2002 sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo.
- Improving America's Security Act of 2007 (luglio 2007) Improving America's Security Act To make the United States more secure by implementing unfinished recommendations of the 9/11 Commission to fight the war on terror more effectively, to improve homeland security, and for other purposes.
- D. Lgs. 6 novembre 2007, n. 202, Attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni (G.U. 9-11-2007, n. 261)
- D. Lgs. 6 novembre 2007, n. 203, Attuazione della direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza nei porti. (GU n.261 del 9-11-2007)

#### 2008

- Nazioni Unite - Risoluzione 1816 (2008), adottata il 2 giugno 2008, relativa alla prevenzione e repressione degli atti di pirateria commessi nelle acque territoriali della Somalia e nell'alto mare al largo delle sue coste
- Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) (GUUE 25 giugno 2008, n. 164/19)
- Legge 2 agosto 2008, n. 130, Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007 (G.U. 8-8-2008, n. 185 - Suppl. Ordinario n. 188)
- D.M. MIT 7 novembre 2008, Disciplina delle operazioni di dragaggio nei siti di bonifica di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 996, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (G.U. 04-12-2008, n. 284)
- Direttiva (CE) n. 2008/106 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (GUUE 3 dicembre 2008, n. L 323/33) che ha sostituito la Direttiva n. 1994/58, del 22 novembre 1994
- Nazioni Unite (Consiglio di sicurezza) - Risoluzione 1851 (2008), adottata il 16 dicembre 2008, con cui si autorizzano gli Stati e le organizzazioni regionali a prendere in Somalia

tutte le misure necessarie a reprimere gli atti di pirateria commessi al largo delle coste della Somalia.

#### 2009

- Direttiva (CE) n. 2009/13 del Consiglio, del 16 febbraio 2009, recante attuazione dell'accordo concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) sulla convenzione sul lavoro marittimo del 2006 e modifica della direttiva 1999/63/CE (GUUE 20 maggio 2009, n. L 124)
- Regolamento (CE) n. 219/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009 che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo (GUUE 31 marzo 2009 L 87/109)
- Regolamento (CE) n. 391/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativo alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi (GUUE 28 maggio 2009, n. L 131/11)
- Regolamento (CE) n. 392/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativo alla responsabilità dei vettori che trasportano passeggeri via mare in caso di incidente (GUUE 28/5/2009, n. L 131)
- Direttiva 2009/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alle disposizioni ed alle norme comuni per gli organismi che effettuano le ispezioni e le visite di controllo delle navi e per le pertinenti attività delle amministrazioni marittime. Recepita con D. Lgs. 24 giugno 2011, n. 104.
- Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GUUE 28 maggio 2009 L 131/57), recepita in Italia con D. Lgs. 24 marzo 2011, n. 53;
- Direttiva 2009/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, recante modifica della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione (GUUE 28.5.2009, n. L 131/101), recepita in Italia con D. Lgs. 16 febbraio 2001, n. 18
- Direttiva 2009/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica la direttiva 1999/35/CE del Consiglio e la direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GUUE 28 maggio 2009 L 131/114) , recepita in Italia con D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 165
- Direttiva 2009/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sull'assicurazione degli armatori per i crediti marittimi (GUUE 28/5/2009, n. L 131/128), recepita in Italia con D. Lgs. 28 giugno 2012, n. 111 (GU n.173 del 26-7-201)
- Regolamento (CE) n. 1163/2009 della Commissione, del 30 novembre 2009, recante modifica del regolamento (CE) n. 417/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo.

#### 2010

- Comunicazione della Commissione speciale 2020 al Parlamento europeo e al Consiglio, del 3 marzo 2010, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, COM(2010) Bruxelles.
- Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio, del 13 ottobre 2010, Affrontare le sfide della sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi, COM (2010) 560.

- D. Lgs. 13 ottobre 2010, n. 190, Attuazione della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (G.U. 18-11-2010, n. 270) entrato in vigore il 3/12/2010.

#### 2011

- D. Lgs. 16 febbraio 2011, n. 18 Attuazione della direttiva 2009/17/CE concernente la modifica della direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e di informazione (G.U. 11 marzo 2011, n. 58)
- D.L. 12 luglio 2011, n. 107, Proroga degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Misure urgenti antipirateria. (GU 12-7-2011, n.160). Convertito con modifiche dalla Legge 2 agosto 2011, n. 130, oggetto di successivi interventi legislativi di modifica.
- D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 165, Attuazione della direttiva 2009/18/CE che stabilisce i principi fondamentali in materia di inchieste sugli incidenti nel settore del trasporto marittimo e che modifica le direttive 1999/35/CE e 2002/59/CE (GU n.233 del 6-10-2011)
- DPR 27 ottobre 2011, n. 209, Regolamento recante istituzione di Zone di protezione ecologica del Mediterraneo nord-occidentale, del Mar Ligure e del Mar Tirreno (G.U. 17-12-2011, n. 293)
- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (c.d. decreto «Salva Italia»), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (GU n.284 del 6-12-2011)

#### 2012

- D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività (c.d. decreto «Cresci Italia») (GU n.19 del 24-1-2012). Convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27 (GU 24/03/2012, n. 71) e successive ulteriori modificazioni e integrazioni
- Regolamento (UE) n. 530/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2012, sull'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di tecnologia equivalente per le petroliere monoscafo (GUUE 30 giugno 6.2012 L 172/3)
- Direttiva 2012/35/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che modifica la direttiva 2008/106/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare (GUUE 14 dicembre 2012, n. L343/78). Attuata in Italia con D. Lgs. 12 maggio 2015, n. 71.
- Decisione del Consiglio europeo del 17 dicembre 2012 sull'adesione dell'Unione europea al protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo del mare e del suo sottosuolo (GUUE del 9 gennaio 2013, n. L.4/13)
- D.M. Ministro dell'Interno 28 dicembre 2012, n. 266 - Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria.

#### 2013

- Regolamento (UE) N. 100/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2013 recante modifica del regolamento (CE) n. 1406/2002 che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (GUUE del 9 febbraio 2013, n. L.39/30)

- D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (G.U. n.92 del 19-4-2013)
- Direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 12 giugno 2013 sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE (GUUE 28 giugno 2013, n. L 178/66)
- D.L. 21 giugno 2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (G.U. Serie Generale n.144 del 21-06-2013 - Suppl. Ordinario n. 50). Entrato in vigore il 22/6/2013. Convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98 (in S.O. n. 63, relativo alla G.U. 20/08/2013, n. 194).
- Legge 23 settembre 2013, n. 113, Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 186 sul lavoro marittimo, con Allegati, adottata a Ginevra il 23 febbraio 2006 nel corso della 94ma sessione della Conferenza generale dell'OIL, nonché norme di adeguamento interno (G.U. 9-10-2013, n. 237- Suppl. Ordinario n. 68)
- Regolamento UE n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione.
- Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 dicembre 2013 , sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GUUE 20 dicembre 2013, n. 348/1)

#### 2014

- D. Lgs. 16 luglio 2014, n.112, recante attuazione della Direttiva 2012/33/UE che modifica la Direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso marino
- Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.
- D.L. 12 settembre 2014, n. 133, Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive (G.U. n. 212 del 12 settembre 2014). Convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 novembre 2014, n. 164.

#### 2015

- Legge 17 aprile 2015, n. 43, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, recante misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle Organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione. (GU n.91 del 20-4-2015)
- D. Lgs. 12 maggio 2015, n. 71, Attuazione della direttiva 2012/35/UE, che modifica la direttiva 2008/106/CE, concernente i requisiti minimi di formazione della gente di mare. (GU 11-6-2015, n. 133)
- Legge 7 agosto 2015 n. 124, Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (GU n.187 del 13-8-2015)
- D. Lgs. 18 agosto 2015, n. 145, Attuazione della direttiva 2013/30/UE sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE (G.U. 16-9-2015, n.215), entrato in vigore il 17/09/2015

- Decreto Presidente Consiglio del 26 Agosto 2015, Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 Luglio 2015)
- D.M. Ministro della Difesa 24 settembre 2015 - Individuazione delle acque internazionali soggette al rischio di pirateria nell'ambito delle quali è consentito l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana.
- Decreto 30 ottobre 2015 , Modifiche al decreto 17 luglio 2014 di individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale (GU n.277 del 27-11-2015)

## 2016

- D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici (GU, 19 aprile 2016, n. 91) (ultimo aggiornamento: legge 27 dicembre 2017, n. 205 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020)
- D.M. 8 giugno 2016 (Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), Criteri per la definizione dei valori di riferimento specifici di concentrazione degli inquinanti per i materiali risultanti dalle attività di dragaggio (G.U. n.145 del 23-6-2016)
- Direttiva (UE) 2016/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016 recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione (GUUE del 19.7.2016, n. L 194/1)
- D.M. 15 luglio 2016, n. 173 (Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare), Regolamento recante modalità e criteri tecnici per l'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di escavo di fondali marini (G.U. 06-09-2016). Entrato in vigore il 21/09/2016
- D. Lgs. 4 agosto 2016, n. 169, Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla Legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della Legge 7 agosto 2015, n. 124 (G.U. 31 agosto 2016, n. 203)
- Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relative alla guardia di costiera e di frontiera europea e che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio (GUUE 16 settembre 2016, n. L 251/1)
- D. Lgs. 17 ottobre 2016, n. 201, Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo (G.U. 7-11-2016, n. 260). In vigore dal 22-11-2016
- Legge 1 dicembre 2016, n. 230, Modifiche al codice della navigazione in materia di responsabilità dei piloti dei porti e disposizioni in materia di servizi tecnico-nautici. ( GU n. 295 del 19 dicembre 2016)
- Decreto MISE 7 dicembre 2016, Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale ((GU n.78 del 03-04-2017)

## 2017

- Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti (GUUE 3 marzo 2017, n. 57/1)
- D. Lgs. 19 aprile 2017, n. 56 Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (GU n.103 del 05-05-2017)

- D. Lgs. 13 dicembre 2017, n. 232, «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, concernente le Autorità portuali» (GU n. 33 del 9 febbraio 2018)

## Indice dei documenti

1996

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

- Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali (16 ottobre 1996), in Boll. 1997, n. 43

2001

Commissione europea

- Comunicazione al Parlamento europeo ed al Consiglio [COM(2001)0035], Migliorare la qualità dei servizi nei porti marittimi, passaggio essenziale per il sistema dei trasporti in Europa.

2004

Commissione speciale CE

- Libro bianco sui servizi di interesse generale, 12 maggio 2004, in COM., 2004, 374 def.

2011

Commissione europea

- Libro Bianco (28 marzo 2011 ), Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile sui Trasporti del 2011 della Commissione Europea (COM(2011) 144)

2012

Commissione europea

- Comunicazione del 3 ottobre 2012 Atto per il mercato unico II - Insieme per una nuova crescita

2013

Autorità portuale di Venezia

- Piano Operativo Triennale 2013-2015 del Porto di Venezia

Commissione europea

- Relazione di accompagnamento alla Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce di un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti (23 maggio 2013)

Commissione europea

- Commissione speciale Europea, Proposta di Regolamento che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti, COM 2013(296).
- Comunicazione del 23 maggio 2013, I porti: un motore per la crescita [COM(2013)0295]

Commissione speciale Europea

- Memo del 23 maggio 2013 I porti marittimi europei nel 2030: le sfide che ci attendono

2015

Consiglio dei Ministri

- Piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Nota per gli “Stati generali, (Consiglio dei Ministri, 3 luglio 2015)

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

- Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (2015)

2016

Autorità di Regolazione dei Trasporti

- Terzo Rapporto Annuale al Parlamento, 14 giugno 2016

Comando generale delle Capitanerie di porto

- Orientamenti per la definizione dei confini dei porti ai sensi della direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza dei porti (Linee guida) – Allegato alla Circolare Security n. 32 del 20 aprile 2016

2017

Autorità di Regolazione dei Trasporti

- Quarto rapporto annuale al Parlamento, 12 luglio 2017

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

- Linee Guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema portuale (febbraio 2017)

Comitato per la sicurezza delle operazioni a mare

- Relazione sullo stato e la sicurezza delle attività minerarie in mare nel settore degli idrocarburi (a norma dell'art. 24 (commi 1 e 2) e dell'art.25(commi 1 e 2) del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 145)

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

- Documento Stati Generali della Logistica del Nord-Est, presentato a Venezia il 26 ottobre 2017, e sottoscritto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, dai Presidenti delle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Veneto e dai Presidenti delle Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Centro-Settentrionale, del Mare Adriatico Settentrionale e del Mare Adriatico Orientale.

Autorità di sistema portuale Mare Adriatico Settentrionale

- Piano Operativo Triennale 2018-2020 Porto e Territorio

## Indice delle sigle e delle abbreviazioni

AEEGSI	Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico
AdSP	Autorità di sistema portuale
AdSPMAS	Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico Settentrionale
AGCM	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
AGCOM	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo
AIR	Analisi di Impatto Regolatorio
AIS	Automatic Identification Systems
ANS	Agenzia Nazionale della Sicurezza
AP	Autorità portuale
ATF	Adeguamenti tecnico-funzionali
ATN	Analisi tecnico-normativa
CCIAA	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura
CCP	Codice dei contratti pubblici
CCR	Centro Comune di Ricerca
CGCCP	Comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto
CE	Comunità Europea
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEE	Comunità Economica Europea
CG	Comitato di Gestione
CGCE	Corte di Giustizia della Comunità Europea
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
CIC	Casualty Investigation Code (Code for the International standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident)
CISM	Comitato interministeriale sicurezza marittima
CLC	Civil Liability Convention
COEM	Centro Operativo Emergenze in Mare
COLREG 1972	Convention on International Regulations for Preventing Collisions at Sea
COLREGS	International Regulations for Preventing Collisions at Sea
Cost.	Costituzione
CPI	Consumer Price Index
CSI	Container Security Initiative
CSO	Company Security Officer
CSR	Conferenza Stato Regioni
CSR	Continuous Synopsis Record
CTF	Combined Task Force
DAO	Data Access Object
DCSO	Designed Company Security Officer
DG Energy	UE Directorate-General for Energy
DG Move	UE Directorate-General for Mobility and Transport
D.Lgs.	Decreto legislativo
D.M.	Decreto ministeriale
DOS	Declaration of Security
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
ECAC	European Civil Aviation Conference

ECSA	European Community Shipowners' Association
EIS	European Index Server
EMSA	European Maritime Safety Agency
ENAC	Ente Nazionale Aviazione Civile
ENAV	Ente Nazionale di Assistenza al Volo
ESPO	European Sea Ports Organisation
ETF	European Transport Federation
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FST	Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione Europea
GMDSS	Global Maritime Distress and Safety System
GU	Gazzetta Ufficiale
GUCE	Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea
GUUE	Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICC	International Chamber of Commerce
ILO	International Labour Organization
ICZM	Protocol on Integrated Coastal Zone Management
IMB	International Maritime Bureau
IMCO	Inter-governmental Maritime Consultive Organization. Dal 1982: IMO
IMO	International Maritime Organization
IMRCC	Italian Maritime Rescue Coordination Center
ISM	International Management Code for the Safe Operation of Ship for Pollution Prevention
ISPS	International Ship and Port-Facility Security Code
KRVE	Rotterdam Boatmen's Association
Kt	Kilo ton (pari a 2.000 libbre, 907,185 kg.)
LDC	Long Distance Commuters
LRIT	Long-Range Identification and Tracking
MAE	Ministero degli Affari Esteri
MAP	Mediterranean Action Plan
MARPOL 73/78	Marine pollution (Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi)
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MENA	Middle East and North Africa
MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
MIT	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
MOT	Maasvlakte Oil Terminal
MoU	Memorandum of Understanding
MRS	Mandatory Ship Reporting System
MSC	Maritime Safety Committee
MSFD	Marine Strategy Framework Directive
NIS	Network and Information Security
NMP	Nuclei militari di protezione della Marina
NSC	NATO Shipping Centre
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OIL	Organizzazione internazionale del lavoro
OILPOL	International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil

ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PA	Pubblica Amministrazione
PAT	Piano dell'Assetto Territoriale
PCM	Presidente del Consiglio dei Ministri
PCASP	Privately Contracted Armed Security Personnel
PEC	Pilotage Exemption Certificate (Certificato di Esenzione dal Pilotaggio)
PEF	Piano Economico Finanziario
PFSP	Port Facility Security Plan
POT	Piano Operativo Triennale
PRC	Piracy Reporting Centre
PRdSP	Piano Regolatore del Sistema portuale
PRP	Piano Regolatore portuale
PSA	Port Security Assessment
PSC	Port State Control
PSNPL	Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica
PSP	Port Security Plan
PST	Port State Control
RFI	Rete Ferroviaria Italiana
Ro-pax	Roll-on/Roll-off con passeggeri
RoRo	Roll-on/Roll-off
Salvage	Convenzione sul soccorso in mare (1989)
SAR	Search and Rescue
SBP	Shore Based Pilotage
SECNET	Security Network (Cooperazione istituzionale transfrontaliera per il rafforzamento della security portuale)
SES	Single European Sky
SMS	Safety Management System
SOLAS	Safety of life at sea
SSA	Ship Security Assessment
SSN	SafeSafeNet
SSO	Ship Security Officer
SSP	Ship Security Plan
STCW	Seafarer's Training Certification and Watchkeeping
SUA	Sportello Unico Amministrativo
SUA	Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation
TAPS	Technical Aspects of Port Area Security, TAPS
TDW	Dead Weight Tonnage (tonnellaggio di portata lorda)
TCE	Trattato Comunità Europea
TEN-T	Trans-European Networks-Transport (Rete Transeuropea dei Trasporti )
TEU	Twenty-foot equivalent unit (Unità equivalente a venti piedi)
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TSPP	Tanker Safety and Prevention of Pollution
TUE	Trattato sull'Unione europea
TULPS	Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza
UE	Unione Europea
UNCITRAL	United Nations Convention on the Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea - Montego Bay
UNCTAD	United Nations Conference on Trade And Development

UNMIG	Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse
UTP	Uffici territoriali portuali
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
VDR	Voyage Data Recorders
VIA	Valutazione di Impatto Ambientale
VIR	Valutazione di Impatto Regolatorio
VDR	Voyage Data Recorders
VTS	Vessel Traffic Service
WEF	World Economic Forum
WFP	World Food Programme
ZEE	Zone Economiche Esclusive