

DIRITTO DEI TRASPORTI

ELISABETTA VIGILANTE
ANNO 2020-2021



LE FONTI DEL DIRITTO DEI TRASPORTI

Le fonti normative sono quell'insieme di norme che disciplinano il diritto dei trasporti.

Il primo "problema" delle fonti normative è quello di dare loro un **ordine gerarchico** al fine di capire, nel caso in cui vi fossero, ad esempio, due testi normativi diversi che disciplinano lo stesso tema ma con principi diversi e contrastanti, quale norma prevale sull'altra.

Gerarchia delle fonti

1. **Diritto sovranazionale**: normativa che non è interna a ciascuno stato ma che si rivolge a più stati. Ci sono varie fonti di diritto sovranazionale; quelle che per noi sono più importante in quanto saranno più utilizzate nel corso, sono le c.d. **CONVENZIONI INTERNAZIONALI**. Le convenzioni internazionali sono "strumenti per prevenire l'insorgere di conflitti di legge contrattuali ed extracontrattuali".

Cos'è un "**conflitto di legge**"? Un conflitto di legge sorge nel caso di un rapporto in cui vi sono elementi di sovranazionalità. Ovvero, laddove sono coinvolti, per esempio, soggetti di nazionalità diversa, veicoli di nazionalità diversa oppure luoghi di diversi stati o zone di mare che appartengono alla giurisdizione di stati diversi. In questa situazione possono sorgere conflitti di legge **contrattuali o extracontrattuali** perché se si crea una controversia, si pone un grosso problema: l'individuazione della normativa nazionale applicabile. Questo problema, come detto, può riguardare rapporti contrattuali o extracontrattuali.

Esempio rapporto contrattuale: immaginiamo un contratto di trasporto tra un mittente (caricatore) di nazionalità A, un vettore di nazionalità B e un destinatario di nazionalità C. Immaginiamo poi che il trasporto avvenga con un veicolo di nazionalità D che parta da uno stato E e si diriga verso uno stato di destinazione F. Ipotizziamo che si perda il carico nel trasporto: quale legge applichiamo? Quella del paese A, B, C, D, E o F? Questo è un conflitto di legge, infatti ciascuno stato disciplina una certa situazione in maniera diversa.

Esempio conflitto extracontrattuale: immaginiamo una nave che batte la bandiera dello stato A la quale urta una nave di nazionalità B in una zona di mare sotto la giurisdizione di uno stato C. Quale legge nazionale applichiamo? La differenza rispetto all'esempio precedente è che in quello vi è un rapporto contrattuale, in questo esempio no, per questo si tratta di un evento extracontrattuale.

Di fronte a questo problema vengono in aiuto le convenzioni internazionali che sono quindi degli strumenti che **prevengono** l'insorgere di conflitti internazionali → prevenire: fanno in modo che non sorgano problemi a monte.

Come fanno le convenzioni internazionali a prevenire i conflitti di legge? Proprio perché internazionali, nel momento in cui vengono recepite dagli stati, le **convenzioni internazionali prevalgono sulle leggi nazionali** (si applicano prima queste rispetto alle leggi nazionali) → prevalgono sulle leggi nazionali al punto che sono anche chiamate "**atto normativo di diritto internazionale uniforme**" → uniforme perché la convenzione detta delle regole uniformi, uguali che si applicano in tutti gli stati che hanno aderito alla convenzione.

Come si fa a recepire le convenzioni internazionali? Le convenzioni internazionali sono **redatte da appositi organismi internazionali** che hanno competenza in materia di trasporti. Tra le principali organizzazioni internazionali possiamo distinguere:

- Nel settore marittimo: UNCTAD (si preoccupa in modo particolare della tutela dei paesi in via di sviluppo); IMO (si occupa sicurezza marittima);
- Nel settore aereo: ICAO (trasporto aereo e in particolare dell'aviazione civile);
- Nel settore ferroviario: OTIF.

Alle organizzazioni, che redigono le convenzioni internazionali, partecipano i delegati/rappresentanti dei vari stati. Queste organizzazioni si riuniscono per stendere il testo di una convenzione internazionale; i lavori di stesura sono molti lunghi perché ci sono interessi molto diversi fra loro (stati più o meno sviluppati, industrializzati o con posizioni politiche differenti). Quando i rappresentanti degli stati raggiungono un accordo, la convenzione viene firmata.

- **Firma**: posta sul testo finale della convenzione; rappresenta una dichiarazione da parte dei rappresentanti dei vari stati che quello firmato è il testo definitivo della convenzione. La firma **NON VINCOLA GLI STATI FIRMATARI**.

Le convenzioni sono note tutte con il nome di una città e una data (Convenzione di Bruxelles del 1924); la città e la data stanno per il luogo/data in cui la convenzione è stata firmata. Una volta firmato il testo, inizia un processo di pubblicità dell'accordo che è stato firmato; principalmente su siti internet e in particolare quello dell'organizzazione che l'ha redatta, ma ci sono anche altre vie. L'obiettivo è di rendere pubblico a tutto il mondo ciò che è stato firmato perché non tutti gli stati firmano le convenzioni ma ciò non esclude che vogliono comunque applicarla. **Per vincolarsi** (impegnarsi a rispettarla) ad una convenzione solitamente si utilizza la ratifica, la quale rappresenta lo strumento più comune a tal fine.

- **Ratifica:** se uno stato vuole impegnarsi a rispettare una data convenzione, questo emana una legge interna (nazionale) che prende il nome di “**legge di ratifica**”. Questa legge è formata da un solo articolo (o due ma è comunque molto breve) con cui lo stato dichiara di voler applicare sul suo territorio quella determinata convenzione. Nella legge di ratifica è riportato in allegato il testo della convenzione che viene recepito così com’è (senza modifiche). I testi ufficiali (sono più di uno) di solito sono in inglese, francese etc ma non in italiano.

Affinché la convenzione si applichi in uno stato non basta la legge di ratifica ma lo stato deve depositare lo strumento di ratifica all’organizzazione che ha redatto la convenzione. Questa comunicazione ha due finalità importanti: la prima è che affinché una convenzione entri in vigore occorre che sia raggiunto un numero minimo di ratifiche indicato nella convenzione stessa. Questo significa che finché quel numero di ratifiche non viene raggiunto, la convenzione non si applica in nessuno stato. Gli **stati che ratificano** si chiamano “**stati contraenti**” che **possono essere stati membri dell’Unione Europea ma anche paesi extracomunitari**; la seconda finalità è quella di rendere noto a tutti chi sono gli stati contraenti. Questa pubblicità avviene principalmente nel sito web dell’organizzazione.

- **Modifica:** abbiamo detto che la convenzione viene recepita così com’è, senza modifiche. Però, una convenzione potrebbe aver bisogno di aggiornamenti; tali modifiche avvengono attraverso i c.d. “**protocolli di modifica**” redatti dall’organizzazione internazionale che ha redatto la convenzione e seguono lo stesso identico iter → firma + ratifica. Lo stato che ha ratificato una convenzione non necessariamente deve ratificare il/i protocollo/i. Il problema è che se i protocolli non vengono ratificati da tutti gli stati, anche tra le convenzioni si crea non uniformità (alcuni ratificano solo il testo base, altri un protocollo, altri due etc) e questo va contro il principio di uniformità delle convenzioni.
- **Denuncia:** è un procedimento opposto alla ratifica → uno stato contraente (che aveva ratificato la convenzione) dichiara all’organizzazione internazionale che non intende più rispettare quella determinata convenzione (abrogazione legge di ratifica). Se il numero di denunce va sotto il numero minimo di ratifiche necessarie per applicare la convenzione negli stati contraenti, la convenzione non si applicherà più in nessuno dei paesi contraenti.

Possiamo notare che il quadro normativo che fa riferimento alle convenzioni internazionali è molto composito perché, ragionando a livello italiano, esistono tre diverse situazioni:

- Convenzioni in vigore in Italia (ratificate dall’Italia)
- Convenzioni in vigore ma non ratificate dall’Italia
- Convenzioni che non sono in vigore

Alla luce di ciò, non sempre si riesce a raggiungere l’uniformità delle regole.

Sempre nell’ambito del diritto sovranazionale, meritano un cenno anche le c.d. **REGOLE UNIFORMI**; queste non sono delle convenzioni ma dei modelli normativi (es: regole uniformi che riguardano il contratto di trasporto multimodali) che le parti possono recepire nel loro contratto ma non sono obbligati a farlo.

2. Diritto comunitario: (siamo sempre in ambito sovranazionale) abbiamo visto la differenza tra stati membri e stati extracomunitari. Quando si parla di diritto comunitario distinguiamo:

- **Diritto comunitario originario:** comprende tutte le disposizioni contenute nel TFUE (Trattato Sul Funzionamento dell’UE) di interesse nel settore dei trasporti.

Le norme che ci interessano sono:

- **Riparto di competenze legislative tra UE e Stati membri** → riparto di competenze sta a significare “a chi compete emanare norme”; bisogna chiedersi, a seconda delle materie, chi può legiferare (l’UE o i singoli stati membri con loro norme o entrambi). Il trattato indica una serie di materie e specifica, a seconda delle stesse, chi ha la competenza legislativa. Si possono distinguere tre situazioni:
 - a. Materie di competenza esclusiva dell’UE: per esempio la concorrenza; in materia di concorrenza può legiferare soltanto l’UE mentre gli stati membri si adeguano alla normativa comunitaria. La concorrenza ci interessa perché è una materia trasversale in quanto riguarda tutti i settori economici, anche i trasporti.
 - b. Competenze legislative concorrenti tra UE e Stati membri: cosa vuol dire concorrenti? Significa che gli stati membri hanno autonomia legislativa (emanare norme) in una determinata materia finché non interviene il legislatore comunitario. Tra le competenze legislative concorrenti troviamo i trasporti e le reti transeuropee.
 - c. Competenze legislative esclusive degli Stati membri: gli stati membri sono liberi di legiferare e l’UE al più svolge una funzione di coordinamento (linee guida,

orienta gli stati in una direzione piuttosto che in un'altra). Tra queste materie troviamo il turismo, ad esempio.

- **Norme sulla politica comunitaria in materia di trasporti**→ queste norme hanno una portata piuttosto circoscritta, tant'è vero che non le studieremo nel loro contenuto. I motivi di ciò sono due: il primo è che sono norme che si riferiscono solo a trasporti stradali, ferroviari e per vie navigabili (rimangono fuori due importantissime modalità di trasporto: marittimo e aereo); il secondo motivo è che in ogni caso si limitano a dettare solo principi generali (Es: principio del divieto degli aiuti di stato; divieto di discriminazioni; etc).
- **Norme antitrust**→ norme in materia di libera concorrenza che prevedono, per esempio, un divieto, come principio generale (ci sono eccezioni) di accordi tra imprese restrittivi della concorrenza (accordi sui prezzi ad esempio). Sanciscono anche il divieto di abuso di posizioni dominanti (non vietano il monopolio che talvolta è naturale, ma si vieta l'abuso del monopolista). Queste norme riguardano tutti i settori economici, non solo i trasporti. Il fatto che non si riferiscano in modo specifico ai trasporti ha creato dibattito; per vari anni si è discusso sulla possibilità o meno di applicare queste norme antitrust specificatamente al settore dei trasporti. Il dubbio è sorto per le caratteristiche particolari del settore trasportistico in quanto, per esempio, ci sono molte situazioni di monopolio naturale (in cui è proprio la struttura del mercato che impedisce la concorrenza). Questo dubbio è stato risolto dalla Corte di Giustizia Europea nella seconda metà del 1980 attraverso una sentenza che è nota come "Nuove frontiere". La Corte ha stabilito che le norme antitrust si applicano al settore dei trasporti. Questa sentenza ha dato avvio ad un processo graduale di liberalizzazione delle varie modalità di trasporto.

[Apriamo una parentesi sulla Corte di Giustizia Europea per capire che ruolo svolge. La Corte di Giustizia è un organo con dei giudici comunitari che hanno il compito di interpretare il diritto comunitario. Se un giudice nazionale, ad esempio italiano, ha un dubbio interpretativo durante un processo sulla normativa UE e tale interpretazione è fondamentale per vincere la causa, il giudice nazionale sospende il giudizio e chiede alla Corte un'interpretazione. La Corte darà la sua interpretazione che vale da quel momento in poi, cioè per tutti i giudici di tutti gli stati membri].

- **Diritto comunitario derivato:** troviamo due diversi atti normativi:
 - **Regolamenti:** sono degli atti normativi vincolanti per tutti gli stati membri senza necessità di attuazione nazionale (nessun atto di recepimento richiesto). Gli stati membri devono rispettare questi regolamenti e non possono emanare norme interne successive in contrasto. Le norme nazionali precedenti sono automaticamente abrogate.
 - **Direttive:** le direttive indicano degli scopi che gli stati membri devono raggiungere ma lasciano liberi gli stati nell'attuare e definire nello specifico le modalità di raggiungimento di questi obiettivi. Ci sono diversi strumenti di attuazione; in Italia lo strumento più frequente è il c.d. Decreto Legislativo. In realtà, soprattutto negli ultimi anni, le direttive UE sono molto dettagliate e la conseguenza è che i margini di libertà di manovra degli stati membri si riducono notevolmente.

3. Diritto nazionale

- **Costituzione:** detta i principi fondamentali su cui si fonda la Repubblica. Gli articoli di interesse nel settore dei trasporti sono:
 - **Art. 117 riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni:** a chi dei due compete legiferare su una determinata materia. Anche qui abbiamo tre situazioni:
 - a. Competenza esclusiva dello Stato Italiano: concorrenza, ambiente, organizzazione degli Enti Pubblici.
 - b. Competenza concorrente tra Stato e Regioni: lo stato detta i principi generali in relazione ad una certa materia e le Regioni legiferano nel dettaglio. In questa situazione ci interessano: porti, aeroporti e grandi reti di trasporto e navigazione.
 - c. Competenza esclusiva delle Regioni: turismo.

La particolarità di questo articolo è che contiene due elenchi di materie: una che riguarda la competenza legislativa esclusiva dello stato e l'altra che riguarda le competenze legislative concorrenti. Ciò significa che le materie che non sono presenti in queste due categorie sono, per esclusione, materie di competenza esclusiva delle Regioni. Detto così sembrerebbe che il potere legislativo delle Regioni sia molto ampio; tuttavia, non è così e anzi, il loro intervento è piuttosto limitato. Questo perché innanzitutto ci sono materie di

competenza legislativa esclusiva dello Stato che hanno una forte incidenza nel settore dei trasporti (quindi lo Stato spesso interviene anche in materie che sembrerebbero di competenza esclusiva delle Regioni sottraendo loro potere); inoltre, le Regioni non possono mai legiferare in materie di Diritto privato; infine, un ulteriore limite è la c.d. "chiamata in sussidiarietà", cioè se lo Stato ritiene che per una certa materia esiste un interesse nazionale ad una regolamentazione uniforme in tutte le Regioni, esso legifera su questa materia anche se questo aspetto si riferisce ad una materia di competenza esclusiva delle regioni.

- **Art. 2 garanzia diritti inviolabili:** "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo". Per rispettarli esistono una serie di norme, sia di prevenzione sia risarcitorie.
- **Art. 16 diritto alla mobilità:** "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale" salvo per limitazioni dovute a motivi di sanità e di sicurezza. Ci sono certe rotte di interesse pubblico per garantire questo diritto alla mobilità. In queste rotte lo Stato può intervenire imponendo ai vettori il rispetto di obblighi/oneri di pubblico servizio (es: una certa tariffa, regolarità del servizio etc).
- **Art. 41 libertà di iniziativa economica:** "La libertà di iniziativa economica è libera; può essere regolamentata solo per ragioni di utilità sociale". Quindi come principio generale il mercato è libero e chiunque abbia iniziative economiche può portarle avanti a patto che queste siano finalizzate ad un'utilità sociale. Se il mercato, lasciato libero, non riesce da solo ad andare verso quest'utilità sociale, allora deve essere regolato.

- Codice Civile

- **Art. 1678 nozione di contratto di trasporto:** "Con il contratto di trasporto il vettore si impegna a trasferire persone o cose da un luogo ad un altro".

Il C.C. contiene alcune disposizioni riguardanti il **trasporto di persone o cose**; per quanto riguarda il trasporto di persone il C.C. regola la responsabilità del vettore per ritardo oppure la responsabilità per inadempimento; per il trasporto di cose disciplina i documenti di trasporto, i diritti del mittente e del destinatario, gli impedimenti, i ritardi e la responsabilità del vettore. Queste norme del Codice Civile sui trasporti, in realtà hanno una portata piuttosto residuale perché lo stesso C.C. all'articolo che segue prevede:

- **Art. 1680:** l'applicazione delle disposizioni del Codice Civile a trasporti marittimi e aerei se non derogate dal codice della navigazione e da leggi speciali. Questo significa che tali trasporti in pratica non trovano regolazione nel Codice Civile ma sono disciplinati, di fatto, dal Codice della navigazione e da Leggi speciali (Legge di riforma portuale ad esempio). Nello stesso tempo il C.C. si riferisce quindi alle modalità terrestri (trasporti stradali e ferroviari) per i quali detta però solo norme di diritto privato, quindi che riguardano il contratto di trasporto, e non contiene norme di diritto pubblico (ad esempio l'accesso al mercato e il suo funzionamento).

- Codice della navigazione

- **Art. 1 fonti del diritto della navigazione:** "In materia di navigazione marittima, interna ed aerea, si applicano il presente codice, le leggi, i regolamenti, le norme corporative e gli usi ad essa relativi.

Ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano di applicabili per analogia, si applica il diritto civile".

Il codice della navigazione risale al 1942 ed è diviso in 4 parti; le ultime due non le considereremo in quanto norme transitorie e penali. La prima parte è dedicata alla navigazione marittima ed è completata da un regolamento di attuazione; la seconda parte è dedicata alla navigazione aerea. Nel corso degli anni ci sono state modifiche delle sue disposizioni, tuttavia va osservato che la parte marittima (tranne qualche modifica) tutto sommato è rimasta invariata; la seconda parte, invece, ha subito una sostanziale riforma nel 2005-2006.

La peculiarità dell'articolo 1 è che mette al primo posto il Codice della navigazione; al secondo posto troviamo le Leggi intese come "Leggi speciali" ovvero che si riferiscono specificatamente alla navigazione marittima e aerea. Chiaramente le Leggi speciali successive vanno a modificare il codice e quindi a prevalere su esso; quindi qui si parla di Leggi speciali anteriori.

I regolamenti sono al terzo posto → nota: non si tratta dei regolamenti comunitari, che, come sappiamo, prevalgono sul diritto nazionale. Si tratta di regolamenti emessi da soggetti pubblici statali (es: Decreti del Presidente della Repubblica-DPR, i Decreti

Ministeriali-DM oppure i regolamenti di altri organismi statali come quelli dell'Autorità Marittima; ma anche regolamenti di soggetti non pubblici come regolamenti dell'Autorità di Sistema Portuale-ADSP o dell'ENAC-Ente Nazionale dell'Aviazione Civile).

In riferimento agli usi della navigazione marittima e aerea si può dire che un uso è un comportamento che viene, per un lungo periodo di tempo, ripetutamente tenuto da una collettività di persone nella convinzione che si tratti di un comportamento doveroso. Esistono due tipi di usi:

- a. Secundum legem: la legge stessa richiama l'uso (ovvero per un determinato aspetto è la legge stessa a dire che bisogna fare riferimento all'uso).
- b. Praeter legem: sono usi che trovano applicazione per colmare dei vuoti normativi.

L'analogia citata nel secondo comma fa riferimento all'applicazione ad un qualcosa che non è regolamentato, delle norme che si riferiscono ad un aspetto analogo, cioè simile a quello.

All'ultimo posto troviamo il diritto civile, quindi Codice Civile e leggi varie che non riguardano più la navigazione marittima e aerea ma sono leggi di carattere generale.

Perché la gerarchia è così particolare? È strana perché se ricordiamo la gerarchia delle fonti in diritto privato, troviamo il Codice civile al primo posto. Questo ordine delle fonti risente molto del settore della navigazione; in modo specifico il codice della navigazione del 1942 risente molto delle tesi che erano state sviluppate da un teorico di quel tempo: **Antonio Scialoja**. Secondo lui le caratteristiche del diritto della navigazione, che hanno influenzato l'ordine gerarchico, erano:

- a. Specialità: la navigazione marittima ed aerea (soprattutto marittima perché a quell'epoca era più sviluppata) è speciale nel senso che necessita di regole particolari di cui non hanno necessità altre attività sulla terraferma. Ad esempio, il comandante di una nave può celebrare matrimoni nel caso di pericolo di morte di uno dei due o entrambi gli sposi. Ovviamente tale facoltà non ce l'ha un autista dell'autobus perché sulla terraferma posso richiedere aiuto a qualcun altro.
- b. Autonomia: il diritto della navigazione ha bisogno di regole proprie, diverse ed autonome dalle regole del diritto comune.
- c. Unitarietà (parallelismo navigazione marittima-aerea): il parallelismo sta nel fatto che entrambi i veicoli, nave e aeromobile, si staccano dalla terraferma. Se questo presupposto, secondo Scialoja, navigazione marittima e aerea potevano stare in uno stesso codice. Da questo principio ne consegue un codice autonomo diviso in due parti, come detto prima: marittima ed aerea.

Bisogna fare una precisazione: la parte marittima, in realtà, rispettava il mondo operativo di allora → navigazione marittima già molto sviluppata e quindi norme perfettamente aderenti alla realtà; la navigazione aerea non era sviluppata perché era appena nata, quindi la parte aerea del codice non ha fatto altro che riprendere le norme marittime riportandole e rapportandole ad una realtà aeronautica non ancora sviluppata → parallelismo un po' forzato. Il risultato è stato che, come detto prima, la parte marittima è più o meno ancora la stessa, la parte aerea ha subito notevoli modifiche.

Ovviamente questa **tesi**, nel corso degli anni, è stata **ridimensionata**. Oggi, dire che tutta la normativa della navigazione marittima e aerea si rifà al Codice della navigazione, non è vero. Inoltre, è vero che entrambi i veicoli si staccano dalla terraferma, ma le esigenze sono differenti; in più, a prevalere sul Codice della navigazione troviamo le Leggi speciali successive, la Costituzione, il Diritto comunitario e anche le varie Convenzioni internazionali (Diritto sovranazionale). Un altro motivo di ridimensionamento è che ci sono state alcune Leggi generali relative alla liberalizzazione e privatizzazione dei vari settori economici (soprattutto anni '90 del secolo scorso) che hanno influito anche sulla navigazione. Ulteriore ragione la ritroviamo nel progresso tecnico che ha interessato i vari mezzi di trasporto che ha reso la navigazione marittima e aerea molto più sicura tale per cui molte Leggi speciali non hanno più ragione d'essere. Infine, l'UE nel regolamentare in modo distinto le varie modalità di trasporto, comunque tende a seguire dei principi comuni per tutte e 4 le modalità non vedendo più la navigazione marittima e aerea distaccate rispetto alle altre modalità.

Tutto ciò ha portato, anche dal punto di vista dello studio della materia, ad un **passaggio dal Diritto della navigazione al Diritto dei trasporti (anni '90-2000)**.

DISCIPLINA DELLE INFRASTRUTTURE DEI TRASPORTI**PORTI**

Il primo aspetto che dobbiamo analizzare è la **proprietà**. I porti hanno natura demaniale nel senso che fanno parte del c.d. “**demanio marittimo necessario**”. Il demanio può essere necessario o eventuale.

Il **demanio necessario** riguarda beni di proprietà esclusiva dello Stato o di Enti pubblici → questo tipo di beni non può essere oggetto di proprietà privata. Ad esempio, i porti sono beni del demanio marittimo necessario, ovvero sono di proprietà esclusiva dello Stato (non esistono porti di proprietà privata. Semmai è concesso un uso temporaneo del demanio ai privati).

I beni del **demanio eventuale** sono beni di proprietà pubblica ma possono essere anche di proprietà privata. Ad esempio, le strade per la maggior parte sono pubbliche (Stato, Province o Comuni) ma i privati potrebbero essere proprietari di una strada.

Caratteristiche dei beni demaniali

- **Non alienabili**: i beni demaniali, quindi anche i porti, non possono essere oggetto di cessione, di trasferimento o di vendita.
- **Non espropriabili**: non possono essere mai oggetto di espropriazione forzata (sono dello Stato e tali restano).
- **Non oggetto di usucapione**: l'usucapione è l'utilizzo prolungato di un bene da parte di un soggetto a seguito del quale tale soggetto ne acquisisce la proprietà.
- **Oggetto di diritti a favore di terzi nei modi e nei limiti previsti dalla legge**: se la proprietà del porto è pubblica, questo non significa che i privati non possano utilizzare quel bene (banchi, aree portuali) con un utilizzo anche esclusivo di queste aree; però questo utilizzo è regolamentato dallo Stato, cioè avviene nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge.
- **Soggetti a tutela da parte dell'Autorità pubblica**: lo Stato tutela il bene di sua proprietà, ad esempio, prestando particolare attenzione alle occupazioni abusive (privati che costruiscono una struttura su un'area demaniale senza avere la concessione → Stato può pretendere che venga distrutta entro un certo periodo di tempo e a spese di colui che ha commesso l'infrazione).

Evoluzione della disciplina portuale

È necessario fare innanzitutto un'analisi del passato per capire le attuali novità.

In passato, nei più importanti porti italiani esistevano i c.d. “**Enti portuali**” che erano **Enti pubblici economici**. Esistono **enti pubblici economici** e **non economici**; i primi possono svolgere attività d'impresa pur essendo pubblici. In passato in realtà svolgevano un ruolo più pubblicistico di pianificazione, programmazione e controllo di tutte le attività economiche che esistevano nel porto che gestivano. Però, in mancanza di iniziativa privata questi enti potevano anche svolgere attività economiche. Questa possibilità comportava il rischio di **conflitti di interesse** perché il controllore e il controllato rischiavano, talvolta, di coincidere → non può funzionare, inefficienze.

La seconda peculiarità del passato era l'esistenza di una riserva a favore delle c.d. “**Compagnie portuali**”; in passato, una nave che giungeva in un porto che aveva bisogno di caricare/scaricare merce non poteva avvalersi del proprio equipaggio → **divieto di autoproduzione delle operazioni portuali**. Si doveva rivolgere, invece, alle c.d. “**Maestranze portuali**” → lavoratori esterni alla nave. Queste erano raggruppate all'interno delle Compagnie portuali, quindi esisteva nel porto una Compagnia portuale che raggruppava le Maestranze. Il quadro era molto complesso: la nave arrivava in porto, non poteva autoprodurre ma, salvo casi eccezionali, non poteva nemmeno rivolgersi alla Compagnia portuale in quanto esisteva una figura intermedia alla quale rivolgersi, l'“**Impresa portuale**”. Questa non aveva proprio personale → l'impresa riceveva la richiesta di lavoratori dalla nave ma non avendo propri dipendenti doveva rivolgersi alla Compagnia portuale; questa avviava così Maestranze all'impresa per rispondere alla richiesta della nave. L'impresa assumeva temporaneamente le Maestranze e le avviava alla nave.

La peculiarità di questo sistema stava nel fatto che sia l'impresa portuale sia la compagnia portuale operavano in monopolio e ovviamente tale posizione conduceva a degli abusi; quello più frequente era quello di alzare le tariffe. Per evitare ciò, le tariffe delle operazioni portuali non erano fissate né dall'impresa né dalla compagnia ma dall'Autorità marittima.

Questo ha funzionato abbastanza bene prima dell'avvento dell'automazione (1960 ca'); funzionava perché le maestranze venivano retribuite sulla base delle ore di lavoro svolte che erano molte (operazioni più lente). Quindi negli anni 60 si è arrivati alla containerizzazione, utilizzo di gru ed altre attrezzature, il lavoro delle maestranze è diventato sempre meno richiesto perché queste non erano dipendenti delle compagnie portuali (erano solo raggruppate nella compagnia) e non avevano salario fisso → nel momento in cui sono diventate meno necessarie, per tutelare i lavoratori portuali (lavoro e

guadagno) la compagnia portuale ha, innanzitutto, imposto alle navi delle prestazioni non necessarie (la nave poteva scaricare il suo carico con 10 lavoratori portuali in un'ora, venivano avviati sulla nave 30 lavoratori per tutto il pomeriggio → fissato un numero minimo di lavoratori); inoltre, aveva fatto pressione sull'autorità per avere un aumento delle tariffe in modo da garantire un adeguato guadagno alle maestranze. Tutto questo quindi gravava sulle navi; così in quegli anni molte navi preferivano dirigersi al nord e "saltare" i porti italiani in quanto erano una soluzione poco conveniente.

In uno scenario di questo tipo, ci sono state numerose controversie: le navi che non riuscivano ad arrivare in porto e scaricare tempestivamente la merce, che pagavano prezzi enormi, si rivolgevano ai giudici per ottenere un risarcimento. Una di queste **controversie** ha riguardato il porto di **Genova** diventando molto famosa per le conseguenze che ha avuto. Era successo che una nave arrivata nel porto di Genova, potendo teoricamente compiere le operazioni con il proprio equipaggio ma non potendo farlo per impedimento legislativo, si è rivolto alle compagnie portuali che tuttavia erano in sciopero → l'armatore si è rivolto al Tribunale di Genova per richiedere il risarcimento dei danni mettendo in lui che a suo avviso questo sistema della riserva e dei monopoli, che trovava disciplina nel Codice della Navigazione di allora, era contraria alle disposizioni antitrust dell'allora trattato della CEE (che oggi è il TFUE). Il Giudice genovese, di fronte ad un problema interpretativo della normativa comunitaria, ha sospeso il processo e si è rivolto alla Corte di Giustizia per chiedere l'interpretazione dei Giudici comunitari. Questa ha pronunciato la "**Sentenza Porto di Genova**" nel **dicembre del 1991** e nel quale si sosteneva che esisteva effettivamente un'incompatibilità del Codice della Navigazione con le regole antitrust del trattato e, in particolare, erano contrarie al divieto di abusi di posizioni dominanti. **Questa sentenza** è diventata importante perché ha imposto al Legislatore italiano di rivedere le norme del Codice e **ha dato avvio ad un processo di riforma** arrivando poi alla **attuale disciplina dei porti**.

Le norme del Codice della Navigazione riguardanti maestranze, autoproduzione delle operazioni portuali, etc sono state interamente abrogate e la disciplina dei porti è stata rivista ad opera della **Legge di riforma portuale n° 84 del 1994**.

Questa legge di riforma portuale ha riordinato la legislazione in materia portuale a 360°, non solo gli aspetti richiesti dai giudici comunitari.

Principali novità Legge di riforma n°84 del 1994

- **Istituzione delle Autorità portuali:** vengono istituite nei principali porti italiani, non in tutti. La prima grande novità è data dal fatto che le autorità si basano sul seguente principio:
- **Principio di separazione tra funzioni pubblicistiche di pianificazione e controllo e funzioni privatistiche di esercizio delle attività:** le operazioni portuali vengono svolte da imprese portuali (private) e, salvo eccezioni, le attività private non possono più essere svolte dalle attività portuali. Questa separazione ha fatto venir meno il rischio di conflitti di interesse.
- **Soppressione Compagnie portuali in monopolio e creazione regime concorrenziale tra imprese portuali:** le imprese portuali cambiano rispetto al passato perché adesso hanno dei propri lavoratori. Tali imprese portuali, in teoria, dovrebbero operare in concorrenza tra loro.
- **Diritto delle navi all'autoproduzione:** minori costi per le navi.
- **Libertà tariffaria:** nel momento in cui si crea un regime concorrenziale il mercato implica una libertà tariffaria → no monopoli no necessità di tariffe stabilite da un'autorità.

Riforma del 2016

La Legge di riforma portuale del 1994 è stata, nel corso degli anni, oggetto di qualche revisione; nel 2016 c'è stata, però, una sostanziale riforma di questa Legge → è stata rivista tutta quella parte di Legge che si riferisce alle funzioni pubblicistiche di pianificazione e controllo delle attività mentre la parte sull'esercizio dell'attività è rimasta invariata. Nel 2016, in particolare, sono state soppresse le Autorità portuali e sono state istituite le c.d. "**Autorità di Sistema Portuale-AdSP**".

Classificazione dei porti

La legge classifica i porti in due categorie:

- **Categoria I:** sono compresi i porti per la difesa militare e la sicurezza dello Stato (noi non li tratteremo);
- **Categoria II:** sono a loro volta suddivisi in tre classi:
 - Classe I: porti di rilevanza economica internazionale;
 - Classe II: porti di rilevanza economica nazionale;
 - Classe III: porti di rilevanza economica regionale o interregionale.

La legge prevede che questa classificazione dei porti avrebbe dovuto essere fatta ad opera di un Decreto Ministeriale sentito il parere delle Regioni e avrebbe dovuto farlo in base a 3 criteri:

- Entità di traffico di ciascun porto

- Capacità operativa di ciascun porto
- Livello ed efficienza dei collegamenti con l'entroterra.

In realtà, questo DM non è stato emanato; quindi non abbiamo una specifica e ordinata classificazione dei porti. Questo fatto è un problema che riguarda anche altri punti della Legge di riforma portuale perché per vari aspetti non detta norme puntuali ma rinvia ad una disciplina di dettaglio ad opera di successivi Decreti Ministeriali.

Per alcuni temi, effettivamente, sono stati emanati dei DM che hanno dettagliato tali aspetti; per altri temi, come in questo caso, rimane una normativa più generale → manca la normativa di attuazione di dettaglio.

Il decreto che avrebbe dovuto essere emanato per la riclassificazione dei porti, sarebbe stato rilevante anche ai fini della ripartizione delle spese tra Stato e Regione per la realizzazione di opere di grande infrastrutturazione → a seconda della classificazione del porto nelle 3 classi, le spese per la realizzazione di opere di grande infrastrutturazione competono allo Stato o alle Regioni (canali, dighe, darsene). In particolare, lo Stato si assume l'onere delle spese dei porti di Classe I e II (della categoria II); in via residuale le Regioni hanno competenza per le opere di Classe III.

Quando parliamo di porti di Categoria II intendiamo porti con differenti funzioni: commerciale e logistica, industriale e petrolifera, servizio passeggeri funzione peschereccia, turistica e da diporto.

Autorità di sistema portuale (AdSP)

La riforma del 2016, come visto, ha istituito le AdSP. Queste oggi sono **16** (la Legge, inizialmente, aveva istituito solo 15 AdSP a cui poi si è aggiunta l'Autorità dello Stretto)

e raggruppano ca' una **60ina di porti**; quindi ci sono anche porti al di fuori dei sistemi portuali che sono gestiti dall'Autorità marittima che è un organismo statale con funzioni specifiche in tema di navigazione.

Nei porti che rientrano nel sistema portuale, la gestione è affidata alle AdSP; però, anche in questi porti resta presente l'Autorità Marittima → gestisce tutto il litorale del nostro paese e quindi tutti i porti, anche quelli dentro i sistemi portuali. La differenza è che se il porto è al di fuori del sistema, sarà di gestione esclusiva dell'AM; in caso opposto ci sarà un riparto di competenze tra AM e AdSP. È interessante osservare la composizione dei sistemi portuali: la **struttura è piuttosto eterogenea** perché ci sono dei sistemi portuali in cui sono presenti numerosi porti (Es: il sistema portuale della Sardegna comprende 8 porti); per altro verso, ci sono delle AdSP paradossalmente formate da un solo porto (Es: sistema portuale del Mar Ionio comprende soltanto il Porto di Taranto). In Liguria abbiamo 2 AdSP: la AdSP del Mar Ligure Occidentale che comprende Genova, Savona e Vado; la AdSP del Mar Ligure Orientale che comprende La Spezia e Marina di Carrara. È evidente che i sistemi portuali non coincidono con la regione (Marina di Carrara non fa parte della Liguria).

La **sede** dell'AdSP è nel **porto centrale** che viene definito attraverso una regolamentazione comunitaria.

La **natura** dell'AdSP è di **ente pubblico non economico** con autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria.

L'AdSP è **sottoposta ai poteri di vigilanza e indirizzo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT)**.

Uno dei punti fondamentali delle AdSP è il **principio di separazione**:

- **Funzioni pubblicistiche di pianificazione, programmazione e controllo delle attività svolte nei porti**: l'Autorità ha come compito principale lo svolgimento di tali funzioni pubblicistiche;
- **Funzioni privatistiche di esercizio imprenditoriale delle attività competono ai privati**: divieto per le AdSP di svolgere operazioni portuali → questo comporta un vantaggio rispetto al passato; gli ex enti portuali potevano svolgere tali operazioni e questo comportava dei conflitti di interesse.

Tale divieto incontra un'**eccezione** definita dalla legge stessa: le autorità possono avere delle partecipazioni di minoranza in società che svolgono iniziative per la promozione di collegamenti logistici e intermodali al fine dello sviluppo strategico del sistema portuale. Questo significa che le AdSP non possono mai svolgere operazioni strettamente portuali ma possono partecipare a società che operano, per esempio nell'entroterra, al fine di collegare il porto ai sistemi logistici retro portuali.

Questo divieto, con l'eccezione, è ribadito nel **Decreto Madia del 2016** che prevede per gli Enti pubblici di dismettere le partecipazioni azionarie riferite ad attività che non sono strettamente necessarie al perseguimento di attività istituzionali.

Compiti dell'AdSP

Premessa: la Legge di riforma portuale dedica un articolo ai compiti dell'AdSP che vedremo di seguito. Altri compiti della stessa si desumono nel momento in cui si vanno a vedere gli articoli della LDRP che disciplinano gli organi.

- Indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle attività portuali → funzione pubblicistica;
- Manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto;
- Affidamento e controllo della fornitura dei servizi portuali di interesse generale → non può svolgere questi servizi ma li affida e li controlla;
- Coordinamento di tutte le attività amministrative;
- Amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo;
- Promozione di forme di raccordo con sistemi logistici retroportuali e interportuali.

Strumenti di pianificazione e programmazione

- **Piano operativo triennale**: è un piano strategico ovvero definisce le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche di porti che fanno parte del sistema portuale. Viene approvato dal Comitato di gestione (prima Comitato portuale, dal 2016 Comitato di gestione) su proposta del Presidente dell'AdSP. Questo piano ha una durata di tre anni ma è soggetto a revisione annuale.
- **Piano regolatore del sistema portuale**: è uno strumento che individua le varie aree del porto e ne definisce la funzione (a quale attività sono destinate queste aree). Questo piano si divide in due documenti:
 - a. Documento di pianificazione strategica di sistema: è un piano regolatore che individua le aree che sono destinate alle attività portuali e retroportuali di collegamento tra i porti. È adottato dal Comitato di gestione sentito il parere dei Comuni ed approvato dalla/e Regione/i previa intesa con il MIT e sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP.
 - b. Piani regolatori dei singoli porti: dettano delle regole più dettagliate rispetto ai precedenti sulle attività che devono essere svolte nelle aree dei singoli porti facenti parte del sistema. Sono adottati dal Comitato di gestione d'intesa con i Comuni, previo parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, sottoposti a Valutazione Ambientale Strategica (VAS) e infine approvati dalla Regione.
- **Documento di pianificazione energetica e ambientale**: si occupa della sostenibilità energetica e ambientale dei porti che fanno parte del sistema portuale. Redatto sulla base delle linee guida del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Organi dell'AdSP

- **Presidente**: nominato dal MIT d'intesa con i Presidenti delle Regioni. Resta in carica 4 anni rinnovabili una sola volta (max 8 ani). La cittadinanza è dell'UE. Le competenze richieste sono quelle di avere una comprovata esperienza e qualificazione professionale in economia dei trasporti e portuale. La prima funzione del Presidente è quella di essere il legale rappresentante dell'AdSP.

Il mandato del presidente può essere **revocato** in 3 casi:

- a. Mancata approvazione del piano operativo triennale entro 120 giorni da insediamento del Comitato di gestione;
- b. Conto consultivo dell'AdSP chiude in disavanzo;
- c. Bilancio non viene approvato entro il termine previsto dalla normativa.

A seguito della revoca viene nominato dal ministero un commissario straordinario che svolge le funzioni del presidente fintanto che non viene nominato un nuovo presidente.

Principali compiti del P:

- a. Amministra le aree e beni del demanio marittimo nella circoscrizione portuale;
- b. Rilascia autorizzazioni e concessioni per lo svolgimento di servizi a favore delle merci (qualora abbiano durata inferiore ai 4 anni → altrimenti spetta ad un altro organo rilasciarle);
- c. Propone al Comitato di gestione il piano operativo triennale e il piano regolatore del sistema portuale.
- d. Propone il bilancio preventivo e conto consultivo che saranno approvati dal CDG
- e. Presenta al MIT la relazione annuale