

# Diritto dei trasporti

## Le fonti normative

Si tratta di tutto l'insieme delle norme che regolano e disciplinano il diritto dei trasporti. Il problema delle fonti è quello di dare un ordine gerarchico per l'applicazione (gerarchia delle fonti). Esempio, se si hanno due testi normativi diversi che disciplinano lo stesso argomento, ma con principi contrastanti, il quesito è "quale norma prevale sull'altra?". Le prime fonti normative sono i diritti sovranazionali, il diritto/la normativa non italiana ma rivolta a più stati. Le fonti più importanti e che incontreremo ripetutamente sono le cosiddette convenzioni internazionali → sono strumenti per prevenire l'insorgere di conflitti di legge contrattuali ed extracontrattuali. Un conflitto di legge sorge nel caso di un rapporto in cui vi sono elementi di sovranazionalità, ovvero dove sono coinvolti soggetti/veicoli che hanno nazionalità diversa, ma anche luoghi sotto la giurisdizione di stati diversi. Se si crea una controversia in situazioni di questo genere, si pone un grosso problema, cioè quello dell'individuazione della normativa applicabile. Questo problema può riguardare rapporti contrattuali o extracontrattuali.

- Rapporto contrattuale: immaginiamo un contratto di trasporto tra un mittente di nazionalità A, un vettore di nazionalità B e un destinatario di nazionalità C, questo trasporto avviene attraverso un veicolo di nazionalità D, che parte da uno stato E ed arriva in uno stato F. Poniamo che ci siano dei danni al carico e dobbiamo capire quale legge dobbiamo applicare: non sappiamo e abbiamo difficoltà a capire la legge applicabile, perché le leggi nazionali disciplinano lo stesso aspetto in modi diversi.
- Rapporto extracontrattuale: nave che batte bandiera A, che urta una nave di nazionalità B, in una zona di mare sotto la giurisdizione di uno stato C. Dobbiamo capire quale normativa dobbiamo applicare.

Il problema di fondo è sempre lo stesso. Per risolverlo vengono in aiuto le convenzioni internazionali, che sono strumenti per prevenire l'insorgere di conflitti di legge; questi strumenti fanno in modo non sorgano questi contrasti. Le convenzioni internazionali, proprio perché sono internazionali, nel momento in cui vengono recepite dagli stati, si applicano al posto (prevalgono) sulle leggi nazionali. Non si utilizzano più le leggi nazionali, ma la convenzione si applicherà in tutto il rapporto, è a prescindere dal fatto che ci siano soggetti di nazionalità diversa. La convenzione internazionale viene denominata anche come un "atto normativo di diritto internazionale uniforme" (perché la convenzione detta regole uniformi/uguali che si applicano in tutti gli stati che hanno aderito alla convenzione).

Come si recepiscono queste convenzioni internazionali? Dobbiamo capire la differenza tra firma, ratifica, modifica e denuncia.

Le convenzioni sono elaborate da appositi organi internazionali che hanno competenza in materia di trasporti. Tra le principali possiamo distinguere, per quanto riguarda il settore marittimo, l'UNCTAD (che si preoccupa in modo particolare degli aspetti che riguardano la tutela dei paesi in via di sviluppo) e l'IMO (International Maritime Organization, che si occupa degli aspetti di sicurezza marittima). Nel settore aereo abbiamo l'ICAO (che si riferisce all'aviazione civile) mentre nel trasporto ferroviario abbiamo l'OTIF. A queste organizzazioni partecipano i delegati di vari stati che si riuniscono per stendere il testo di una convenzione internazionale, ma i tempi per scrivere il testo di una convenzione sono molto lunghi a causa dei diversi interessi in gioco. Quando si raggiunge l'accordo abbiamo la firma sul testo finale della convenzione; questa serve a dichiarare (da parte dei delegati dei vari stati) che quello firmato è il testo definitivo su cui non si faranno più modifiche. La firma non vincola gli stati firmatari, non significa cioè impegnarsi a rispettarla. Le convenzioni sono note con il nome della città e della data in cui è stata firmata (esempio: convenzione di Montreal del 1999, convenzione di Bruxelles del 1924, ecc...). Una volta firmato il testo inizia un processo di pubblicità, principalmente tramite siti internet, convegni, studi, con l'obiettivo di farla conoscere in tutto il mondo in quanto possono esserci stati che non l'hanno firmata ma vogliono applicarla. Ci sono vari strumenti per vincolarsi ad una convenzione, il più comune è la ratifica: se uno stato vuole impegnarsi a rispettare una convenzione deve emanare una legge nazionale che prende il nome di "legge di ratifica". Questa è formata da un solo articolo con cui lo stato dichiara di voler applicare e d'impegnarsi al rispetto di quella convenzione. Nella legge di ratifica è riportato in allegato il testo della convenzione, così com'è e senza alcuna modifica. I testi ufficiali sono generalmente in inglese e francese, di convenzioni in testo ufficiale italiano non ne abbiamo, esistono solamente alcune traduzioni. Lo stato, una volta ratificata la convenzione, deve depositare lo strumento di ratifica all'Organizzazione Nazionale che ha redatto la convenzione, cioè deve comunicare all'organizzazione che vuole applicarla. Questa informativa verso l'organizzazione è importante per due motivi:

1. Affinché una convenzione entri in vigore, in occorre che sia raggiunto un numero minimo di ratifiche indicate nella convenzione stessa. Gli stati che ratificano si chiamano stati contraenti e sono quelli che si impegnano al rispetto della convenzione. Possono essere stati membri dell'UE ma possono essere anche paesi extracomunitari.
2. Questa pubblicità serve per rendere noto a tutti gli altri stati chi sono i contraenti. La pubblicità avviene generalmente nel sito web dell'organizzazione.

La convenzione viene recepita così com'è, però potrebbe successivamente aver bisogno di modifiche, che vengono fatte attraverso i protocolli di modifica, che sono redatti dall'organizzazione internazionale e seguono lo stesso identico iter

della convenzione stessa. Lo stato che ha ratificato una convenzione, non necessariamente deve ratificare i protocolli. Il problema è che se i protocolli non vengono ratificati, si crea disuniformità anche tra le convenzioni, e quindi qui si va contro l'obiettivo di uniformità delle convenzioni internazionali.

In ultimo abbiamo la denuncia, ovvero l'esatto opposto della ratifica. È lo strumento con il quale uno stato contraente dichiara all'organizzazione internazionale che non intende più rispettare ed essere vincolato a quella determinata convenzione, quindi ritira la sua legge di ratifica (cioè abroga la legge di ratifica). Se il numero di denunce va sotto il numero minimo delle ratifiche (stabilito da ogni convenzione), la convenzione stessa non si applicherà più in nessuno degli stati contraenti. È uno scenario abbastanza complesso, ma è importante per capire come funziona il meccanismo di ogni convenzione.

In Italia esistono 3 diverse situazioni:

- convenzioni in vigore/operative ratificate;
- convenzioni in vigore ma non ratificate;
- convenzioni che non sono in vigore (non hanno raggiunto il numero minimo di ratifiche).

Dal punto di vista sovranazionale meritano un cenno anche le regole uniformi: non sono convenzioni, ma sono modelli normativi che riguardano certi tipi di contratto. Quindi sono dei modelli contrattuali che le parti possono recepire nel loro contratto, e quindi possono inserirle ma non sono obbligati a farlo.

Sempre restando nel diritto sovranazionale dobbiamo parlare del diritto comunitario; quando si parla di questo abbiamo due gruppi:

1. Diritto comunitario originario: contiene tutte le disposizioni del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) di interesse nel settore dei trasporti.
  - a. Riparto di competenze legislative (= bisogna chiedersi a seconda delle materie chi può legiferare) tra UE e Stati Membri. Il trattato indica una serie di materie e specifica a seconda delle materie chi ha la competenza legislativa. Si possono distinguere tre situazioni:
    - i. materie di competenza legislativa esclusiva dell'UE (tra queste troviamo la concorrenza, il che ci interessa perché è un tema trasversale in quanto interessa un po' tutti i settori economici e in particolar modo i trasporti);
    - ii. competenze legislative concorrenti tra UE e Stati Membri, in significa che gli stati membri possono legiferare in una determinata materia finché non interviene il legislatore comunitario. Nel momento in cui vengono emanate norme comunitarie, non gli stati membri non possono più fare nulla e devono adeguarsi alla normativa comunitaria. Da notare che tra le competenze concorrenti troviamo la materia che ci interessa particolarmente, ma ovvero i trasporti e le reti transeuropee: ogni qualvolta il legislatore comunitario interviene, in detta norme che devono essere rispettate dagli stati;
    - iii. ipotesi di competenze legislative esclusive degli Stati Membri, gli stati sono liberi di legiferare come vogliono e l'UE può svolgere al più una funzione di coordinamento. Tra queste materie troviamo il turismo.
  - b. Politica comunitaria in materia di trasporti: hanno una portata circoscritta per due motivi, innanzitutto perché sono norme che si riferiscono soltanto ai trasporti stradali, ferroviari e per vie navigabili, ed in ogni caso si limitano a dettare soltanto principi generali.
  - c. Norme antitrust: prevedono, per esempio, un divieto – come principio generale – di accordi tra imprese restrittivi della concorrenza o di abuso di posizione dominante. Dobbiamo notare che queste norme si riferiscono a tutti i settori economici, non solo ai trasporti. Questo fatto ha creato un po' di dibattito perché 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 dei trasporti, cioè per il fatto che ci sono, ad esempio, situazioni di monopolio naturale che impediscono la libera concorrenza. Questo dubbio è stato risolto dalla Corte di Giustizia Europea nella seconda metà degli anni '80 attraverso una sentenza che è nota come caso "Nuove Frontiere".
2. Diritto comunitario derivato:
  - a. Regolamenti: sono degli atti normativi vincolanti per tutti gli stati membri, in senza necessità di attuazione nazionale. Tutte le leggi nazionali in contrasto vengono implicitamente abrogate, non si possono più applicare.
  - b. Direttive: indicano degli scopi/obiettivi che gli stati membri devono raggiungere ma lasciano liberi gli stati nell'attuare e definire meglio le modalità di raggiungimento di questi obiettivi. Da questo punto di vista ci sono diversi strumenti di attuazione, in Italia il più frequente è il decreto legislativo. Soprattutto negli ultimi anni, le direttive sono molto dettagliate, quindi i margini di manovra dei singoli stati si riducono tantissimo e si finisce a riprodurre totalmente il contenuto della direttiva.

Entriamo nel diritto nazionale. La prima fonte che dobbiamo citare è la Costituzione Italiana, che detta i principi fondamentali su cui si fonda la nostra Repubblica. Quello che ci interessa sono gli articoli che riguardano più da vicino il mondo dei trasporti:

- Art. 117: riparto di competenze legislative tra lo stato e le regioni → è lo stesso problema visto in precedenza ma ad un livello più “basso”. Abbiamo anche qui tre casi: competenza esclusiva dello Stato (solo lo stato può legiferare, anche qui abbiamo la concorrenza, l’ambiente e l’organizzazione degli enti pubblici), materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (qui c’è la vera differenza rispetto a ciò che abbiamo visto prima, che vuol dire che lo stato detta i principi generali e successivamente le regioni legiferano nel dettaglio, congestione in questo caso abbiamo porti, aeroporti e grandi reti di trasporto e navigazione), competenze legislative esclusive delle regioni (materie in cui soltanto le regioni possono legiferare, in anche qui abbiamo il turismo). La particolarità di questo articolo è data dal fatto che contiene due elenchi di materie, che riguardano le competenze esclusive dello stato e quelle concorrenti, ciò significa che tutto quello che non si trova né nel primo né nel secondo elenco, è di competenza esclusiva delle regioni. Questo potrebbe farci dedurre che tutto ciò che non è compreso sia una materia molto vasta, ma non è così per diversi motivi: innanzitutto perché comunque ci sono materie di competenza esclusiva dello stato che hanno una forte incidenza nel settore dei trasporti (ambiente e concorrenza), un secondo limite è dato dal fatto che le regioni non possono mai legiferare per tutto ciò che concerne il diritto privato (cioè quello che regola i rapporti tra i privati, nel nostro caso un contratto di trasporto di persone, di compravendita di mezzi ecc..). Un ulteriore limite alla competenza delle regioni è la cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”: se lo stato ritiene che per un certo aspetto esiste comunque un interesse nazionale ad una regolamentazione uniforme in tutte le regioni, lo stato stesso legifera su questo aspetto anche se questo si riferisce ad una materia non elencata e che sarebbe di competenza legislativa esclusiva delle regioni.
- Art. 2: garanzia dei diritti inviolabili → “la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo”. Per garantirli esistono tutta una serie di norme sulla sicurezza, norme risarcitorie in caso di danni ecc. Ci sono quindi tutta una serie di interventi normativi per tutelare il diritto alla vita ed il diritto alla salute delle persone.
- 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. Quello che è interessante notare è che ci sono certe rotte, che soprattutto tra il continente e le isole, che sono di interesse pubblico, che per garantire questo diritto alla mobilità; in queste rotte lo stato può intervenire imponendo ai vettori (alle imprese di trasporto) il rispetto di obblighi/oneri di pubblico servizio.
- Art. 41: libertà di iniziativa economica → fondamento di tutto il mercato: la libertà di iniziativa economica è libera, ma può essere regolamentata solo per ragioni di utilità sociale; per cui se il mercato lasciato libero non riesce da solo ad andare verso questa utilità sociale e porta a delle disfunzioni, allora subentra il legislatore, che la correzione da parte del legislatore. Le norme nascono per regolare un mercato che di per sé stesso è libero.

Queste norme sono molto importanti perché in un modo o nell’altro si fondano su questi articoli.

Un’altra fonte nazionale è il 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 cc disciplina anche la responsabilità del vettore per ritardo o inadempimento (quindi cancellazione del trasporto). Il codice disciplina i documenti del trasporto, i diritti del mittente e del destinatario e anche gli impedimenti, i ritardi e la responsabilità del vettore. Nel Codice Civile abbiamo una portata abbastanza limitata.
- Art. 1680: le disposizioni si applicano ai trasporti marittimi aerei se non sono derogate dal codice della navigazione o da leggi speciali → questo vuol dire che i trasporti marittimi e aerei non trovano disciplina nel Codice Civile, ma sono disciplinati dal codice della navigazione e da leggi speciali. Quindi il cc si riferisce ai trasporti stradali e ai trasporti ferroviari, che per i quali detta norme soltanto di diritto privato – cioè che regolano il contratto e i rapporti/responsabilità dei privati – ma non contiene norme di diritto pubblico per quanto riguarda, ad esempio, il mercato.

Codice della navigazione: questo codice risale al 1942 ed è diviso in 4 parti. La prima parte riguarda la navigazione marittima, la seconda parte riguarda quella aerea. Ovviamente negli anni ci sono state diverse modifiche. Va osservato che la parte marittima – ovviamente ad eccezione di qualche modifica – finanziaria e rimasta tutto sommato invariata, mentre la seconda parte ha subito una sostanziale modifica nel 2005-2006.

- Art 1: “In materia di navigazione, marittima, interna ed aerea, si applicano il presente codice, le leggi, i regolamenti, le norme 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” → si riferisce non alle modalità terrestri ma alla navigazione marittima interna e a quella aerea. Una legge speciale successiva al codice, prevale sul codice stesso. Quindi le leggi speciali sono tutte successive al 1942. I regolamenti che si applicano successivamente non sono quelli comunitari già visti, ma sono i regolamenti nazionali che sono emessi da soggetti pubblici statali (D.P.R., D.M., ecc..) e non statali

(cioè enti pubblici che non appartengono allo stato, per esempio i regolamenti della autorità di sistema portuale oppure dall'ENAC – ente nazionale dell'aviazione civile). Seguono le norme corporative, che oggi non esistono più in quanto decadute con il regime fascista. Gli usi sono comportamenti che vengono, per un lungo periodo di tempo, ripetutamente tenuti da una collettività di persone, nel convincimento che si tratti di comportamenti doverosi. Esistono due tipi di usi: gli usi *secundum legem* (è la legge stessa che richiama l'uso) e gli usi *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.

Questo che abbiamo visto è un ordine gerarchico: leggi speciali, codice della navigazione, i regolamenti, gli usi ed in ultimo il codice civile. Perché questa gerarchia è così particolare? Questo ordine delle fonti risente molto delle caratteristiche della navigazione, è una gerarchia particolare a causa della particolarità stessa del settore. Il codice della navigazione risente molto di tesi e teorie sviluppate dal giurista Scialoja. Non dobbiamo dimenticare che stiamo parlando del 1942. Secondo lui le caratteristiche del diritto della navigazione sono:

- a. Specialità → vuol dire che ha bisogno di regole particolari di cui non hanno bisogno altre attività sulla terra ferma (ad esempio il comandante di una nave ha la facoltà di celebrare matrimoni in casi di estrema urgenza).
- b. Autonomia → il diritto della navigazione ha bisogno di regole sue proprie diverse e staccate (autonome e separate) dalle altre.
- c. Unitarietà → parallelismo tra navigazione marittima e navigazione aerea, che sta nel fatto che entrambi i veicoli si staccano dalla terra ferma. Su questo presupposto, le due tipologie di navigazione potevano stare – e infatti stanno – in un medesimo codice autonomo, diviso in due parti. C'è una precisazione però, perché la parte marittima in realtà rispettava molto il mondo operativo di allora, cioè la navigazione marittima nel 42 era già molto sviluppata, quindi le norme del codice erano perfettamente aderenti alla realtà. La parte aerea, che invece non era sviluppata per nulla, non ha fatto altro che riprendere le norme marittime riportandole e rapportandole ad una realtà aerea che non c'era ancora (parallelismo forzato). Il risultato è stato che la parte marittima ha retto nel tempo, mentre la parte aerea ha dovuto subire delle modifiche.

Questa tesi è stata ridimensionata nel tempo, perché non possiamo dire oggi che tutta la disciplina della navigazione marittima è aerea si riferisce al diritto della navigazione. Il ridimensionamento avviene per diversi motivi: innanzitutto non esiste più un parallelismo così evidente tra la navigazione marittima e quella aerea, poi perché comunque sul codice della navigazione, prevalgono le leggi speciali successive. Dobbiamo anche tenere conto dell'esistenza della costituzione (che è successiva al codice) così come del diritto comunitario che sta nel diritto sovranazionale. Un altro motivo di questo ridimensionamento è riferibile a leggi relative alla liberalizzazione e alla privatizzazione dei vari settori economici che hanno inciso anche sul settore marittimo e sul codice della navigazione. Anche il progresso tecnico che ha interessato i vari modi di trasporto, teniamo ad esempio conto della sicurezza e dei rischi diversi che si corrono utilizzando oggi diverse tipologie di mezzi. Ancora abbiamo il fatto che l'UE, nel regolamentare in modo distinto le varie modalità di trasporto, comunque tende a seguire dei principi comuni per tutte e quattro le modalità.

Tutto questo ci permette di concludere che tutto questo ha portato, anche dal punto di vista dello studio della materia, ad un passaggio dal diritto della navigazione - inteso come navigazione marittima e aerea - al nostro corso, il ovvero il diritto dei trasporti (relativo a tutte e quattro le tipologie di trasporto).

### **Infrastrutture dei trasporti**

#### **PORTI**

I porti hanno natura demaniale, cioè fanno parte del cosiddetto demanio marittimo necessario (= il demanio può essere di due tipi, il demanio necessario o il demanio eventuale – quello necessario è di proprietà esclusiva dello stato o delle regioni, ciò significa che non ci possono essere proprietà private; i beni del demanio eventuale sono beni pubblici, di proprietà pubblica ma possono essere anche di proprietà privata). Non esistono porti di proprietà privata. Caratteristiche dei beni demaniali:

1. Non alienabili → non possono essere oggetto di cessione, di trasferimento o di vendita.
2. Non espropriabili → di non possono mai essere oggetto di espropriazione forzata
3. Non oggetto di usucapione → ovvero utilizzo prolungato di un bene da parte di un soggetto a seguito del quale un soggetto acquisisce una proprietà.
4. Oggetto di diritti a favore di terzi nei modi e nei limiti previsti dalla legge → se la proprietà del porto è pubblica – lo stato ha la proprietà del porto – questo non significa che i privati non possono utilizzarlo, con un utilizzo anche esclusivo di queste aree. Questo utilizzo è regolamentato dallo stato stesso ed avviene nei modi e nei limiti previsti dalla legge.
5. Sono soggetti a tutela da parte dell'autorità pubblica → di lo stato tutela il bene di sua proprietà, ad esempio prestando particolare attenzione alle occupazioni abusive.

Evoluzione della disciplina portuale. Non si può non partire dalla realtà passata per capire le novità recenti.

Nel passato, nei più importanti porti italiani, esistevano i cosiddetti enti portuali, ovvero enti pubblici economici (diversi da quelli non economici; gli enti pubblici economici possono svolgere attività economiche/di impresa, pur essendo pubblici). Questo ci interessa perché questi enti portuali avevano un duplice ruolo, cioè un ruolo più pubblicistico di governo dei porti (pianificavano, programmavano, controllavano l'esercizio delle attività economiche svolte all'interno del porto che gestivano). In mancanza di iniziativa privata, questi enti portuali potevano anche svolgere attività economiche, quindi oltre alla pianificazione, potevano anche operare e svolgere direttamente attività economiche. Questo comporta il rischio di conflitti di interesse perché il controllore è il controllato finivano per coincidere. La seconda peculiarità era l'esistenza di una riserva a favore delle cosiddette compagnie portuali: una nave che giungeva in un porto che aveva bisogno di caricare/scaricare la merce, ma non poteva avvalersi del proprio equipaggio, quindi c'era un divieto di autoproduzione (la nave non poteva autoprodurre le operazioni portuali), perché si doveva rivolgere alle cosiddette maestranze portuali che non erano membri dell'equipaggio della nave. Queste maestranze portuali non erano libere ma erano raggruppate all'interno delle cd compagnie portuali che erano presenti dentro al porto. Il quadro era complesso: la nave arrivava in porto, non poteva autoprodurre, ma non poteva nemmeno rivolgersi alla compagnia portuale, nel senso che la nave doveva rivolgersi ad una figura intermedia, cioè un'impresa portuale. Questa impresa portuale non aveva propri dipendenti, quindi riceveva la richiesta dalla nave, che un ma non avendo suoi dipendenti poteva solamente rivolgersi alla compagnia portuale. Nave chiede all'impresa portuale, impresa portuale chiede alla compagnia. A questo punto la compagnia avviava le maestranze all'impresa, che le assumeva temporaneamente e le avviava alla nave. Sia l'impresa che la compagnia operavano in monopolio e ovviamente vi erano degli abusi (innalzamento dei prezzi). Per evitare abusi, il prezzo per le maestranze non era libero, ma le tariffe erano fissate dall'autorità. Tutto questo ha funzionato prima dell'avvento dell'automazione (anni '60), perché le maestranze venivano pagate sulla base del lavoro svolto (le ore/occasioni di lavoro erano molte più di oggi). Nel momento in cui si è arrivati alla containerizzazione, all'utilizzo di gru ed altre attrezzature di carico e scarico, il lavoro delle maestranze è diventato sempre meno richiesto. Il problema è che le maestranze non erano dipendenti della compagnia, ma erano solo raggruppate in esso, quindi non ottenevano nessun guadagno fisso; nel momento in cui sono diventate meno necessarie, per tutelare i lavoratori portuali e garantirgli lavoro e guadagno, per cui la compagnia portuale ha trovato vari modi per tutelare i lavoratori: ha teso a imporre alle navi delle prestazioni non necessarie (venivano, ad esempio, avviate più maestranze di quelle necessarie). La compagnia portuale aveva fatto pressioni sull'autorità per avere un aumento delle tariffe che finiva per essere sproporzionato. Tutto questo gravava sulle navi che arrivavano in porto → il risultato è stata una sempre più evidente perdita di competitività dei porti italiani (sbarcare in Italia era lungo, incerto e faticoso). In quegli anni ci sono state numerose controversie: una ha riguardato il porto di Genova ed è diventata molto famosa per le conseguenze che ha avuto. Era successo che una nave arrivata in porto – potendo anche compiere le operazioni con il proprio equipaggio – si è rivolta alle compagnie. Le compagnie erano in sciopero e quindi l'armatore si è rivolto al tribunale di Genova per chiedere il risarcimento dei danni, mettendo in luce che a suo avviso la normativa che abbiamo visto era contraria alle disposizioni antitrust del Trattato della Comunità Europea (oggi TFUE). Il giudice, 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. La corte ha pronunciato la sentenza "porto di Genova" nel dicembre del 1991 → sono arrivati alla conclusione che esisteva effettivamente un'incompatibilità del codice della navigazione con le regole antitrust del trattato, e che quindi le norme contenute nel codice della navigazione dovevano essere riviste perché – appunto – non più compatibili con le norme antitrust.

Tutto ciò che è successo in passato ha portato alla modifica delle norme del codice della navigazione, prevalgono le e la disciplina dei porti è stata completamente rivista con la legge di riforma portuale (legge numero 84 del 1994). Questa legge di riforma portuale ha riordinato la legislazione in materia portuale a 360 gradi e non soltanto gli aspetti richiesti dai giudici comunitari. Principali novità:

- Istituzione delle autorità portuali → oggi non esistono più (esistono le autorità di sistema portuale). Nel '94 vengono soppressi gli enti portuali e vengono istituite le autorità portuali nei principali porti italiani – non in tutti.
- Le autorità portuali si basano su un principio che rimane ancora oggi, ovvero un principio di separazione tra le funzioni pubblicistica di pianificazione e di controllo delle attività portuali dalle funzioni privatistiche di esercizio delle attività. Le attività private non possono più essere svolte dalle autorità portuali. Questa separazione ha permesso di superare il rischio di conflitti di interesse.
- Soppressione delle compagnie portuali in monopolio e creazione del regime concorrenziale tra imprese portuali → le operazioni portuali vengono svolte da imprese che sono diverse dal passato perché hanno dei loro lavoratori dipendenti (le maestranze sono assunte a tempo indeterminato dalle imprese portuali e non sono più raggruppate nelle compagnie portuali).
- Diritto delle navi all'autoproduzione → le navi che dimostrano di avere adeguate capacità tecniche e adeguati membri dell'equipaggio possono autoprodurre le operazioni portuali.

- Libertà tariffaria → non aveva più senso di esistere in quanto era stato eliminato il monopolio e ci si trovava in una situazione di concorrenza.

La legge di riforma portuale, nel corso degli anni, è stata oggetto di qualche revisione – nel 2016 c'è stata una sostanziale riforma di questa legge che è stata rivista nella parte in cui si riferisce alle funzioni pubblicistica e di pianificazione e controllo delle attività, mentre le funzioni più privatistiche non sono state toccate dalla riforma. Nel 2016 sono state soppresse la autorità portuali e sono state istituite le cosiddette autorità di sistema portuale (AdSP).

#### Classificazione dei porti

La legge divide i porti in due categorie:

- Categoria I: porti per la difesa militare e la sicurezza dello Stato
- Categoria II: sono a loro volta suddivisi in tre classi
  - o Classe I: porti di rilevanza economica internazionale
  - o Classe II: porti di rilevanza economica nazionale
  - o Classe III: porti che hanno una rilevanza economica regionale e interregionale.

La legge prevede che i porti vengano classificati, in ad opera di un DM, rilevante ai fini della ripartizione tra Stato e Regioni per la realizzazione di opere di grande infrastrutturazione. I porti avrebbero dovuti essere definiti attraverso tre parametri:

1. entità del traffico di ciascun porto
2. Capacità operativa di ciascun porto
3. Livello ed efficienza dei collegamenti con l'entroterra

In realtà questo DM non è stato emanato, quindi noi non abbiamo una specifica ed ordinata classificazione dei porti. Questo fatto è un problema che riguarda anche altri punti della legge perché la legge di riforma portuale – per vari aspetti – non detta delle norme puntuali ma rinvia una disciplina di dettaglio ad opera di successivi DM. In alcuni casi effettivamente son stati emanati dei decreti, ma per altri profili rimane una normativa più generale – manca la normativa di attuazione di dettaglio. C'è da osservare che questo DM sarebbe stato rilevante ai fini della ripartizione delle spese tra lo stato e le regioni per la realizzazione di opere di grande infrastrutturazione: a seconda della classificazione del porto le spese per la realizzazione di opere competono allo stato piuttosto che alle regioni. Per opere di grande infrastrutturazione si intendono, per esempio, i canali, le dighe, le darsene ecc... in particolare, lo stato, si assume l'onere delle spese dei porti di classe I e di classe II della categoria II. Quando parliamo di porti di categoria II intendiamo porti con differenti funzioni commerciale e logistica, con funzione industriale e petrolifera, porti anche che riguardano il servizio passeggeri (anche con funzioni miste), porti con funzione peschereccia, turistica e da diporto.

#### Autorità di sistema portuale (AdSP)

Oggi sono 16 e raggruppano circa una sessantina di porti. Ci sono anche porti gestiti dall'autorità marittima, che un organismo statale che funzioni speciali e disciplina i porti che non rientrano nei sistemi portuali. Inizialmente erano 15 a cui poi si è aggiunta l'autorità dello Stretto. Questi sistemi portuali sono formati in maniera piuttosto eterogenea, perché ci sono dei sistemi portuali in cui sono presenti parecchi porti ma anche altre autorità formate da un solo porto. In Liguria abbiamo due autorità, quella orientale – che comprende La Spezia e Marina di Carrara – e quella occidentale – che comprende i porti di Genova, Savona e Vado. Il sistema portuale quindi può comprendere porti appartenenti a più regioni. La sede dell'AdSP è nel porto centrale. La natura di questa autorità è di ente pubblico non economico, con autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare di bilancio e finanziaria. L'autorità è controllata e sottoposta a vigilanza e indirizzo da parte del MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti). Uno dei punti fondamentali è il principio di separazione:

1. Funzioni pubblicistiche di pianificazione, programmazione e controllo delle attività svolte nei porti
2. Funzioni privatistiche di esercizio imprenditoriali delle attività

Tutto ciò significa che la legge di riforma portuale prevede per le autorità di sistema portuale un divieto di svolgimento di operazioni portuali. Vi è comunque una sola eccezione, che cioè le autorità possono possedere delle partecipazioni di minoranza in società che svolgono delle iniziative per la promozione di collegamenti logistici ed intermodali al fine dello sviluppo strategico del sistema portuale → significa che le autorità non possono mai svolgere operazioni strettamente portuali ma può svolgere funzioni retroportuali, cioè sviluppare strategicamente il sistema portuale. Questo divieto è ribadito nel Decreto Madia del 2016 e prevede la dismissione delle partecipazioni azionarie in attività che non sono strettamente necessarie al perseguimento di attività istituzionali (quindi che non sono strettamente collegate al porto).

La legge di riforma portuale dedica un articolo ai compiti dell'AdSP:

1. Indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle attività portuali
2. Manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni del porto
3. Affidamento e controllo della fornitura dei servizi portuali di interesse generale
4. Coordinamento delle attività amministrative
5. Amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo
6. Promozione di forme di accordo con sistemi logistici retroportuali e interportuali

## Strumenti di programmazione e pianificazione

1. Piano operativo triennale: è un piano che definisce le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche dei porti che fanno parte del sistema portuale. Viene approvato dal Comitato Portuale (ora Comitato di Gestione), su proposta del Presidente. Questo piano è soggetto a revisione annuale.
2. Piano regolatore del sistema portuale: è un piano che individua le varie zone del porto e stabilisce quale zona è adibita ad una certa attività. Questo piano si divide in due documenti
  - a. documento di pianificazione strategica di sistema: individua le aree che sono destinate alle attività portuali e retroportuali di collegamento tra i porti. Viene adottato dal Comitato di Gestione, sentito il parere dei comuni e dopodiché approvato dalla Regione/i previa intesa con il MIT e sentita la conferenza nazionale di coordinamento delle AdSP.
  - b. Piani regolatori dei singoli porti che fanno parte del sistema: dettano delle regole più dettagliate per le aree e per la destinazione di tali aree dei singoli porti facenti parte del sistema. Sono adottati dal Comitato di Gestione portuale d'intesa con i comuni, previo parere del consiglio superiore dei lavori pubblici, sottoposti a VAS, approvati dalla regione.
  - c. Documenti di pianificazione energetica ed ambientale: si occupa della sostenibilità energetica e ambientale dei porti che fanno parte del sistema portuale. Viene redatto sulla base delle Linee guida del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

## Organi dell'autorità. Principalmente sono tre.

1. Presidente: è nominato dal MIT d'intesa con il Presidente della regione. La nomina dura 4 anni e può essere rinnovato. Deve avere cittadinanza UE. Il Presidente deve avere una comprovata esperienza e qualificazione professionale in economia dei trasporti e portuale. La sua funzione è quella di legale rappresentante dell'autorità di sistema portuale. La revoca del mandato può avvenire per una mancata approvazione del piano operativo triennale entro 120 giorni da insediamento del comitato di gestione, oppure se il conto consultivo chiude in disavanzo, e ancora se il bilancio non viene approvato entro il termine previsto dalla normativa. I principali compiti del Presidente consistono nell'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo nella circoscrizione portuale, ma anche nel rilascio delle autorizzazioni e concessioni per lo svolgimento di servizi a favore delle merci (< 4 anni). Un altro compito è quello di proporre il piano operativo triennale e il piano regolatore del sistema portuale. Il Presidente ha soprattutto dei compiti di proposta verso il comitato di gestione, che invece ha più che altro compiti deliberativi. Altro compito è quello di proposta di bilancio preventivo e consultivo e di relazione annuale al MIT. Va tenuto presente che tutte le competenze che non sono attribuite ad altri organi finiscono in capo al Presidente.
2. Comitato di Gestione: è nominato dal Presidente; è composto dal Presidente stesso, dai rappresentanti della regione, dei comuni e delle città metropolitane, da un rappresentante dell'autorità marittima e un rappresentante per ciascun porto incluso nel sistema portuale → sono tutti rappresentanti di organismi pubblici con competenze piene o limitate. Il fatto che si tratti soltanto di rappresentanti di organismi pubblici e la novità introdotta nel 2016, perché questo comitato sostituisce il preesistente comitato portuale (comprendeva non solo rappresentanti di organismi pubblici ma anche rappresentanti privati delle varie categorie che operavano nel porto – il principale vantaggio era quello di avere diversi rappresentanti e quindi la possibilità di prendere in considerazione le esigenze di tutti, questa composizione allargata aveva anche un grosso inconveniente, cioè quello di rendere il processo deliberativo molto lento e complesso a causa della presenza di così tante figure). La novità del 2016 è stata la trasformazione del comitato portuale in questo comitato di gestione, quindi il processo deliberativo si snellisce. Nello stesso tempo i privati sono finiti in un nuovo organismo che è l'organismo di partenariato della risorsa mare. La durata della carica dei componenti è di 4 anni e possono essere rinnovati una volta sola; così come il Presidente, i componenti, devono avere cittadinanza UE; non possono fare parte del comitato i componenti di organi di indirizzo politico e gli amministratori di enti pubblici. I componenti del comitato devono avere una comprovata esperienza e qualificazione professionale in economia dei trasporti e portuale. La legge si preoccupa di cedere quali sono le cause di revoca/scioglimento del comitato: nomina di un nuovo Presidente, cause di revoca del Presidente. Il presidente fa proposte al comitato di gestione che ha funzione, quindi, di organo collegiale deliberativo. I principali compiti consistono nell'adozione del documento di pianificazione strategica di sistema e il piano regolatore portuale, approvazione del piano operativo triennale e del bilancio di previsione e conto consultivo. Il comitato di gestione ha anche il compito di rilasciare autorizzazioni e concessioni allo svolgimento di servizi a favore delle merci > 4 anni e di approvare la relazione annuale che il presidente consegnerà al MIT.
3. Collegio dei revisori dei conti: è composto da tre membri effettivi e 2 supplenti nominati dal MIT (Presidente e un membro supplente sono invece nominati da MEF). Sono tutti di nomina politica. La durata del mandato è di 4

anni rinnovabile una volta sola. I compiti del collegio consistono nell'accertamento della regolare tenuta contabile.

#### Uffici dell'AdSP:

1. Segretariato generale:
  - a. Il segretario generale è nominato dal comitato di gestione su proposta del presidente. Deve avere competenze specifiche in ambito di economia marittima e in materie amministrativo-contabile. Anche il segretario dura 4 anni e può essere rinnovato una volta sola. Il segretario generale ha compiti più operativi, cioè deve assumere tutti gli adempimenti per garantire il funzionamento dell'AdSP; ha funzioni di istruttoria degli atti, di attuazione di direttive del presidente e del comitato di gestione e l'elaborazione del piano regolatore portuale. In questo suo compito, il segretario viene aiutato dalla segreteria tecnico-organizzativa.
  - b. Segreteria tecnico-organizzativa
2. Uffici territoriali portuali: hanno sede nei porti ex Autorità Portuale, vengono aggregati nel sistema. Sono adottati a ciascuno di questi uffici viene preposto il segretario generale o un suo delegato. I compiti degli uffici territoriali portuali sono abbastanza operativi perché preparano istruttorie degli atti, propongono in materie di rilievo locale, svolgono operazioni di minore manutenzione ordinaria ed eventualmente del rilascio concessioni di durata minore o uguale a quattro anni e la determinazione dei relativi canoni.
3. Uffici amministrativi decentrati: la differenza sta nel fatto che i precedenti sono obbligatori, ma mentre questi possono o meno essere istituiti. Ancora una volta è preposto il segretario generale o un suo delegato. I compiti sono funzioni delegate dal Comitato di gestione.
4. Sportello Unico Amministrativo (SUA): ha sede presso ciascuna AdSP e ha finalità di snellimento degli adempimenti burocratici-amministrativi (front office per tutti gli adempimenti tranne attività svolte da Sportello unico doganale e controlli sicurezza). Vigila su questo sportello il presidente dell'AdSP.

#### Organi consultivi:

1. Organismo di partenariato della risorsa mare: finiscono qui i rappresentanti di soggetti privati che prima facevano parte del comitato portuale → troviamo il presidente dell'AdSP, il comandante dei porti sede ex Autorità Portuale, i rappresentanti degli armatori, gli industriali, le imprese portuali, i terminalisti, gli spedizionieri, gli operatori intermodali-logistici, autotrasportatori ecc... I compiti di questo organismo sono prettamente di carattere consultivo su piano regolatore del sistema portuale, piano operativo triennale e bilanci. La natura di questi pareri non è vincolante perché il comitato di gestione può decidere diversamente, ma questa diversa decisione deve essere motivata da parte dell'AdSP.
2. Organismo del cluster marittimo: è un organismo che deve avere sede nel porto centrale del sistema portuale, piano, ma la legge di riforma non è particolarmente dettagliata su questo organismo. I suoi compiti vengono stabiliti sulla base di un regolamento adottato da AdSP di concerto con l'organismo di partenariato della risorsa mare. Diversamente dagli altri organi, questo, può avere una configurazione e dei compiti parzialmente diversi da un sistema portuale all'altro, perché questi regolamenti potrebbero essere leggermente diversi (c'è una perdita di uniformità e il rinvio ai regolamenti). Gli ex enti portuali erano ciascuno istituito con una propria legge diversa, il vantaggio della riforma è stato quello di uniformare la disciplina e l'autorità in tutta Italia, che con una piccola eccezione anche poco significativa su questo organismo.
3. Commissione consultiva locale: è istituita dal MIT in ogni porto. È una commissione che si interessa delle problematiche del lavoro, infatti è composta da rappresentanti dei lavoratori delle imprese operanti in porto, ma anche i lavoratori AdSP. I suoi compiti consistono in pareri sul rilascio, ma sulla sospensione, sulla revoca di autorizzazione e concessioni.

#### Organi nazionali:

1. MIT: funzioni di indirizzo e vigilanza sulle attività svolte dall'AdSP
2. Conferenza nazionale di coordinamento delle autorità di sistema portuale: è importante perché al di là della concorrenza, c'è un interesse nazionale a sviluppare il sistema-porto italiano nel suo complesso. È composto dal MIT (presidente), presidenti AdSP, rappresentanti di regioni, comuni e città metropolitane. I compiti principali consistono nel coordinamento nazionale delle scelte strategiche dei grandi interventi infrastrutturali, pianificazione urbanistica nei porti, marketing e promozione del sistema portuale italiano.

#### Risorse finanziarie dell'AdSP:

1. Canoni di concessione e proventi per l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni portuali → chi intende operare in porto deve ottenere alcune autorizzazioni e pagare alcuni canoni all'autorità.
2. Proventi per la cessione di impianti.
3. Tasse sulle merci imbarcate e sbarcate
4. Contributi di enti pubblici territoriali e non territoriali

5. Diritti di porto
6. Entrate diverse

È interessante notare che il presidente è il comitato vengono revocati in caso di mancato pareggio di bilancio. Se noi guardiamo questo elenco notiamo che alcune risorse finanziarie sono fuori dal controllo dell'autorità. Questo aspetto è estremamente delicato perché non c'è possibilità di notevole controllo su molte voci.

#### Riparto competenze AdSP-AM

Art. 14 L. n. 84/94: "ferme restando le competenze attribuite dalla sessa Legge alle AdSP, competono all'AM le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali, nonché le rimanenti funzioni amministrative". Ciò significa che l'autorità marittima ha tutte quelle funzioni attribuite dal codice della navigazione e dalle leggi speciali diverse dalle funzioni che la legge 84/94 attribuisce alle autorità di sistema portuale.

- AdSP: competenze sul lato porto → si occupa della parte terrestre perché ad esempio pianifica l'urbanistica del porto, decide le attività da svolgere e in quell'area ecc...
- AM: competenze sul lato mare → si occupa principalmente della sicurezza della navigazione nella acqua portuali.

#### **Servizi portuali**

Si distinguono in tre grandi categorie:

1. Servizi portuali a favore delle merci → si suddividono a loro volta in due sottogruppi:
  - o Operazioni portuali;
  - o Servizi portuali "specialistici";
2. Servizi portuali a favore delle navi (c.d. Servizi tecnico-nautici): pilotaggio, rimorchio, ormeggio, battellaggio
3. Altri servizi portuali: sono diversi dai precedenti e sono di interesse generale ed ulteriore → sono una categoria residuale, ovvero dove ricadono i servizi che non sono compresi nelle due precedenti categorie

#### 1) SERVIZI A FAVORE DELLE MERCI

##### Definizioni:

- Operazioni portuali: è una definizione precisa già detta nel codice del '42 ma riprodotta nella legge di riforma = carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento delle merci in ambito portuale.
- Servizi portuali specialistici: non sono molto bene definiti, si tratta di prestazioni specialistiche complementari e accessorie al ciclo delle operazioni portuali. Nel denominare questi servizi, il legislatore, parla in modo generico di servizi portuali, il problema è la creazione di confusione tra questa suddivisione e la categoria intera dei servizi portuali; per questo motivo è stata aggiunta (dalla prof) la parola "specialistici". La seconda problematica è data dalla definizione stessa perché è flessibile (i servizi potrebbero essere in parte diversi tra loro) ma è anche molto generica ed ha creato diversi dubbi interpretativi. Questi servizi devono essere definiti da AdSP con propri regolamenti sulla base dei criteri fissati da DM 132/2001. Il rischio è che – lasciando discrezionalità all'autorità – ciascuna definisca un elenco di servizi specialistici diverso da quello di un'altra autorità (quindi si creerebbe disuniformità). Questo rischio avrebbe dovuto essere evitato grazie al fatto che la legge prevede che l'autorità di sistema portuale deve tenere conto dei criteri fissati dal DM. Qui il DM è stato emanato nel 2001 e dovrebbe garantire uniformità. Il problema è che il decreto ministeriale non è per nulla puntuale ed avrebbe dovuto specificare meglio la definizione contenuta nella legge → il decreto riprende abbastanza testualmente la legge senza contenere più puntuali definizioni.

Disposizioni: gli articoli che ci interessano sono essenzialmente tre: l'art. 16 (autorizzazioni) non contiene una completa disciplina i questi servizi ma rinvia a dei DM che hanno il compito di puntualizzare meglio la normativa. In questo caso abbiamo due DM che sono il 585/1995 che riguarda le operazioni portuali ed il decreto 132/2001 che si riferisce ai servizi portuali specialistici. Un altro articolo da analizzare è il 18, che riguarda le concessioni e prevede che per svolgere servizi a favore delle merci ci debba essere un'autorizzazione; la concessione invece è l'atto amministrativo che consente all'impresa portuale autorizzata di utilizzare in esclusiva un'area o una banchina portuale. Anche qui l'articolo non è completo e rimanda ad un DM di attuazione che – diversamente da quello collegato all'articolo 16 – non è mai stato emanato. L'ultimo articolo è il 17, che affronta la particolare tematica del lavoro portuale temporaneo (picchi di manodopera: problema che sorge quando la richiesta eccede l'offerta da parte delle imprese portuali ex art. 16).

- Art. 16: affronta il problema delle autorizzazioni per le operazioni e i servizi portuali (principi comuni): qualsiasi impresa che intende svolgere dei servizi portuali deve essere autorizzata. L'articolo disciplina le autorizzazioni sia per quanto concerne le operazioni portuali, sia per quanto concerne i servizi portuali. In questo articolo noi troviamo dei principi che valgono sia per le operazioni sia per i servizi portuali. L'autorità di sistema portuale rilascia l'autorizzazione allo svolgimento delle operazioni previo accertamento del possesso – da parte delle imprese portuali richiedenti – di alcuni requisiti qualitativi (in termini di capacità finanziaria, professionale, tecnico-organizzativa...) che la "certifichino" come impresa efficiente. Le imprese autorizzate vengono iscritte in appositi registri tenuti dall'autorità di sistema portuale. Questo controllo qualitativo avviene non soltanto nella fase di rilascio dell'autorizzazione, ma avviene essenzialmente anche durante tutta la vita dell'impresa. Se durante questi controlli si accorge che sono venti meno i requisiti qualitativi, non l'autorità di sistema portuale può sospendere l'autorizzazione o addirittura a

revocarla. La sospensione avviene quando il venir meno di un certo requisito non è particolarmente grave, per cui l'autorità ritiene che sia probabile che l'impresa possa riacquistare questo requisito. Invece, su un piano giuridico, bisogna distinguere la revoca dalla decadenza: la revoca è un atto con cui la pubblica amministrazione fa venir meno un'autorizzazione ad una determinata impresa per un motivo d'interesse pubblico, quindi non perché ci sia una violazione di un obbligo o la mancanza di un requisito; la decadenza, invece, è un atto sanzionatorio con cui la pubblica amministrazione fa venir meno l'autorizzazione perché il soggetto autorizzato non ha adempiuto ai propri obblighi o nel nostro caso del venir meno dei requisiti qualitativi. Il problema è che il legislatore spesso confonde questi due termini perché li utilizza come sinonimi. Un altro principio generale riguarda la possibilità dell'autorità di limitare il numero di autorizzazioni: va detto che come principio generale, la legge di riforma, vuole creare un principio di libera concorrenza all'interno del porto. Questa limitazione avviene in funzione delle esigenze di funzionalità del porto e del traffico. Un altro principio comune riguarda l'autorizzazione alle navi del diritto all'autoproduzione (per uno o più arrivi, ovvero una nave che è già stata autorizzata una volta, non dovrebbe fare richiesta la volta successiva ma dovrebbe essere già libera di autoprodurre). L'ultimo principio riguarda la libertà di fissazione della tariffa (con obbligo di comunicazione).

- Art. 16 L. 84/94, DM 585/1995: si tiene in considerazione sia quanto previsto dall'articolo 16, sia quanto previsto dalle leggi di attuazione.

Le autorizzazioni alle operazioni portuali: vengono – innanzitutto – meglio definiti i requisiti qualitativi che devono possedere le imprese portuali per ottenere l'autorizzazione. Questa disciplina più precisa non riguarda sol l'autorizzazione per le imprese portuali, ma anche la disciplina che riguarda l'autoproduzione. L'autorità può limitare il numero massimo di autorizzazioni alle imprese, ma sorge il problema quando ci sono più richieste di autorizzazioni rispetto a questo numero massimo di autorizzazioni che l'autorità ha fissato annualmente, per cui ovviamente quest'ultima deve individuare chi scegliere e chi scartare; in questa scelta devono essere seguiti 3 criteri di priorità: innanzitutto si devono preferire le imprese che garantiscono un miglior incremento e qualificazione dei traffici, a parità di questo criterio si passa al secondo, che prevede che verranno preferite le imprese portuali che offrono le operazioni portuali a prezzi più convenienti, se anche questo criterio dovesse essere in parità bisogna fare riferimento al rinnovo, ovvero verranno favorite le imprese che già operavano nel porto e chiedono un rinnovo.

Nei DM vengono dettagliati anche i casi di sospensione e decadenza dell'autorizzazione. Un ultimo aspetto che viene dettagliato nella normativa e la durata dell'autorizzazione, che può essere di tre tipi: possiamo avere una durata annuale, oppure può essere rapportata al programma operativo dell'impresa portuale richiedente, oppure ancora può essere rapportata alla concessione

- Art. 16 L. 84/94, DM 132/2001: anche qui si tiene in considerazione sia quanto previsto dall'articolo 16, sia quanto previsto dalle leggi di attuazione.

Autorizzazioni servizi portuali specialistici: intanto – anche in questo caso – la normativa definisce più precisi requisiti qualitativi che le imprese devono possedere per ottenere l'autorizzazione allo svolgimento di servizi portuali specialistici, la logica di fondo è la stessa vista in precedenza. In questo caso, invece, è meno dettagliata e puntuale la disciplina riguardo l'autoproduzione. Vengono dettagliati i casi di decadenza dell'autorizzazione e la sua durata, che può variare in un lasso di tempo da 1 a 4 anni.

- Art. 18: concessioni

La legge di riforma portuale prevede che il rilascio di concessioni deve essere congruente con i piani che abbiamo visto precedentemente dell'AdSP relativi a come sono organizzate queste aree. Dobbiamo ricordarci che nel porto ci può essere una contestuale presenza di imprese autorizzate ai sensi dell'articolo 16 (svolgimento di un'attività) e di imprese terminalistiche (concessionarie) ai sensi dell'articolo 18 (atto amministrativo con cui viene concessa un'area per un certo periodo di tempo, ad un concessionario, che può utilizzarla in via esclusiva). Il concessionario utilizzerà l'area per svolgere le attività autorizzate ex art. 16. Normalmente – nella maggior parte dei casi – esiste una coincidenza tra imprese concessionarie e imprese autorizzate. In altri termini, il concessionario è sempre necessariamente un'impresa autorizzata. Questa impresa concessionaria, nel linguaggio comune, prende il nome di terminalista. Se è vero che le imprese concessionarie devono essere anche autorizzate, non è necessariamente vero il contrario. Queste imprese autorizzate non concessionarie operano in aree portuali che non sono state date in concessione, si tratta di un caso raro perché è intuibile che l'autorità, nel momento in cui fa il piano regolatore, ha tutto l'interesse a dare un po' tutte le aree in concessione. La legge, comunque, prevede l'esistenza di aree comuni non obbligatorie. L'articolo 18, come il 16, detta alcuni principi generali in materia di concessioni, ma rinvia una più puntuale disciplina di questo contenuto ad un decreto ministeriale di attuazione. Il problema nasce dal fatto che – diversamente dall'articolo 16 che ha due DM – l'articolo 18 e ancora in attesa del suo decreto ministeriale di attuazione. Questo è un problema particolarmente delicato perché manca una disciplina di dettaglio in una casistica così importante. In assenza del decreto ci sono disposizioni che sono direttamente applicabili: intanto la logica di fondo è sempre la stessa, ovvero l'autorità, nel rilasciare le concessioni, deve controllare che il richiedente abbia dei