

Cinzia Ingratoci \*

# L'impatto della legislazione di emergenza sul settore portuale

*The impact of emergency legislation on the port sector* §

*Il lavoro esamina le misure straordinarie adottate per fronteggiare la crisi sanitaria prima e l'attuale crisi economica dovuta alla pandemia da COVID-19, con riferimento all'economia ed ai servizi portuali. – The paper deals with measures adopted to face the health emergency from COVID-19 and the actual economic crisis, with reference to the port economy and services.*

SOMMARIO: Premessa. – 1. L'impatto della legislazione d'emergenza per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 sul settore portuale. – 2. Il sostegno pubblico ai servizi portuali. – 3. Il ruolo dell'Autorità di sistema portuale nella regolazione e gestione dei servizi di sicurezza sanitaria. – Considerazioni conclusive.

---

\* Professore associato nell'Università di Messina – [cingratoci@unime.it](mailto:cingratoci@unime.it).

§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

*Premessa.*

L'epidemia da COVID-19, con il portato di misure straordinarie che ne è derivato, ha determinato un cambiamento radicale in numerosi settori della società e dell'economia, accelerando modifiche strutturali che hanno al centro la riorganizzazione delle relazioni commerciali e la digitalizzazione dei servizi, per il vero già da tempo sollecitate alle infrastrutture di trasporto dai mercati di riferimento.

L'emergenza epidemiologica ha messo in luce quanto la velocità e consistenza degli spostamenti (di cose e persone) costituisca la cifra distintiva di questo tempo e ne condizioni l'architettura sul piano sociale, economico, culturale e finanche dei c.d. beni relazionali.

Guardando al trasporto marittimo, se la situazione del comparto merci<sup>1</sup>, pure scossa dalla contrazione globale della produzione e degli scambi, ha in qualche modo retto per la necessità di garantire gli approvvigionamenti di prodotti essenziali (principalmente alimentari e sanitari), il comparto passeggeri attraversa una crisi senza precedenti<sup>2</sup>. L'annullamento della stagione crocieristica e la drastica riduzione dei contratti di passaggio in generale riguarda, infatti, un *business* che coinvolge, solo in Italia, oltre 53 milioni di utenti<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo l'indagine condotta dal Centro studi sul Mezzogiorno, SRM, Osservatorio COVID-19 sui trasporti marittimi e sulla logistica, aprile 2020, rinvenibile sul sito [www.sr-m.it/osservatorio-covid-maritime](http://www.sr-m.it/osservatorio-covid-maritime), le prime stime parlano di un calo sui traffici portuali nazionali per il 2020 pari al 20-25% del totale, equivalente a circa 90-100 milioni di tonnellate di merci e 2 milioni di TEU in meno, con effetti a partire dal mese di maggio. I porti maggiormente coinvolti saranno Genova, La Spezia, Trieste e Gioia Tauro essendo serviti dalle linee dirette con l'Estremo Oriente, ma la crisi dei volumi movimentati coinvolgerà tutto il sistema portuale nazionale.

<sup>2</sup> L'attentato al World Trade Center del 2001 e, successivamente, l'incidente della Costa Concordia nel gennaio del 2013, additati come eventi catastrofici per il trasporto marittimo di persone, hanno avuto effetti comunque molto limitati in rapporto alle conseguenze dell'attuale crisi, in considerazione del fatto che essi hanno riguardato un singolo aspetto del mercato del trasporto e non trasversalmente e globalmente tutti i mercati della produzione, dello scambio e dei servizi.

<sup>3</sup> Secondo i dati riportati dal precitato Osservatorio COVID-19 sui trasporti marittimi e sulla logistica, aprile 2020, il calo dell'offerta è vicino ai 7 mi-

La funzionalità dei porti ne è risultata fortemente compromessa, ma l'operatività degli stessi è stata indicata dalle autorità nazionali e sovranazionali come un elemento strategico di resilienza del sistema economico globale, imprescindibile nella gestione della crisi prima e, oggi, nell'avvio della fase di ripresa. Di qui la previsione di importanti misure di sostegno al settore portuale, finalizzate a fronteggiare la straordinaria riduzione della domanda e l'incremento dei costi unitari delle prestazioni, con interventi volti ad accrescere la liquidità degli operatori economici, secondo una strategia sollecitata dalla stessa Unione europea in deroga al regime ordinario sugli aiuti di Stato<sup>4</sup>.

Soffermando la nostra attenzione sui servizi connessi al trasporto di persone, è ragionevole ritenere che l'offerta programmata risulterà ampiamente modificata rispetto alla stagione precedente. Le nuove regole per distanziare i passeggeri, sia a terra che a bordo, quelle sui processi di imbarco, sui cicli di igienizzazione delle strutture e via dicendo, porteranno ad una dinamica dei costi sostenibile, probabilmente, solo intorno a due diversi poli: proposte turistiche di elevata qualità, per un numero limitato di clienti, profondamente diverse dai pacchetti commerciali in vendita sino alla fine dello scorso anno, e collegamenti di interesse generale in regime di continuità territoriale<sup>5</sup>, di fatto funzionali an-

---

lioni di TEU; sul ramo crociere è stimata, in particolare, una perdita del 70-80% del totale dei passeggeri.

<sup>4</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione *«Temporary framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak»* COM 2020/C 91 I/01, del 20 marzo 2020, modificata da ultimo con il terzo emendamento 2020/C 218/03 in GU C 218 del 2 luglio 2020. La Comunicazione segue e integra le prime indicazioni fornite dalla Commissione nella Comunicazione *«Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19»*, del 13 marzo 2020. Il quadro degli aiuti di Stato ammissibili è stato esteso ed integrato con la Comunicazione C (2020) 2215 *final* e ulteriormente modificato ed esteso con la Comunicazione dell'8 maggio (C-2020, 3156 *final*). Cesserà di essere applicabile il 31 dicembre 2020, tranne che per la disciplina sugli aiuti di Stato alla ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie che sarà efficace sino al 1° luglio 2021.

<sup>5</sup> La locuzione «continuità territoriale» definisce la condizione in cui un sistema di trasporti è programmato per consentire «ai cittadini di un determina-

che alla ripresa di un diverso modello di vacanza, di prossimità, poco organizzata e fortemente incentrata sull'uso del mezzo privato<sup>6</sup>, con una redistribuzione degli oneri sull'utente, nel primo caso, e sulla finanza pubblica nel secondo.

Molte Autorità di sistema portuale<sup>7</sup> hanno sin da subito avviato un processo di riorganizzazione delle attività di loro competenza, volto a

to territorio di spostarsi da e per qualunque parte del territorio nazionale (e dell'Unione europea) con pari opportunità e con certezza di spostamento e di tariffe». Il riferimento è alla definizione recata dall'art. 36 della legge 17 maggio 1999, n. 144, in materia di oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo, nonché nell'art. 5-*bis* del d.l. 26 aprile 2013, n. 43, conv. con modificazioni nella legge 24 giugno 2013, n. 76. L'inclusione della mobilità marittima di livello locale, che integra la tratta territoriale e quella marittima senza soluzione di continuità è indicata come misura strategica nel Documento di economia e finanza 2020, Allegato su *L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per i trasporti, logistica e infrastrutture*, 6 luglio 2020, 32.

<sup>6</sup> In tal senso cfr. pure Comunicazione della Commissione COM (2020) 550 def., cit., 14.

<sup>7</sup> L'Autorità di sistema portuale, istituita dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, come modificata dal d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, recante *Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla l. 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'art. 8, comma 1, lett. f), della l. 7 agosto 2015, n. 124* (G.U. n. 203 del 31 agosto 2016), costituisce l'ente pubblico di governo del porto. Per un commento sul d.lgs. 169/2016, cfr. F. MUNARI, *La riforma della l. 84/1994: prime riflessioni*, in *Dir. mar.*, 2017, 2, 581; P. RUBECHINI, *Critica della ragion portuale: una prima analisi del D. lgs. n. 169/2016, Commento a d. lg. 4 agosto 2016, n. 169*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 1, 19; M. RAGUSA, *Una nuova fisionomia giuridica per i gestori dei porti italiani. O forse due? Sulla distanza di approccio tra il d. lgs. n. 169 del 2016 e il regolamento (UE) n. 2017/352*, in *Dir. soc.*, 2017, 2, 223. Sul regime dei servizi in particolare, T. FAVARO, *I servizi portuali di movimentazione merci: accesso al mercato e regimi autorizzatori*, in *Dir. mar.* 2019, 491 ss., anche per ulteriori richiami bibliografici; U. LA TORRE, *I servizi tecnico-nautici dopo la legge istitutiva dell'Autorità di sistema portuale* in *Riv. dir. mar.*, 2017, 2, 449. Sulla revisione dell'ordinamento portuale nella formulazione originaria della legge n. 84/1994 cfr. F. BERLINGERI, *Note sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, 238 e ss.; F. D'ANIELLO, *Linee del nuovo ordinamento portuale italiano*, in *Studi per Lefebvre D'Ovidio*, Milano, 1995, 417; R. LONGOBARDI, *I porti marittimi*, Torino, 1997;

sostenere queste esigenze, con adeguata anticipazione rispetto alla ripresa dei traffici, dimostrando alla prova dei fatti la capacità decisionale<sup>8</sup> di un ente che integra, sul piano strutturale, diversi livelli di governo (nazionale e territoriale) e assicura il necessario coordinamento, su base funzionale, tra regolatore, realtà produttive e autorità competenti. Ne è risultata la previsione di un complesso di azioni che, fermo l'indirizzo governativo, consentiranno di sperimentare nuovi paradigmi gestionali, costituendo occasione – tra l'altro – per valorizzare le scelte dei territori nella programmazione di traffici troppo spesso organizzati solo in base alle esigenze del mercato e delle imprese di navigazione in particolare.

---

A. MALTONI, *Considerazioni sulle autorità portuali ai sensi della Legge n. 84/1994*, in *Studi in onore di G. Romanelli*, Milano, 1997; G. FALZEA, *Porto e funzione portuale*, Milano, 1998; A. XERRI SALAMONE, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998; G. TACCOGNA, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000; M. MARESCA, *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001. Per un'analisi sulla struttura e le funzioni delle (dismesse) Autorità Portuali, cfr. G. VERMIGLIO, *Autorità portuale*, in *Enc. dir.*, agg. VI, 2002, 192; A. CITRIGNO, *Autorità portuale, Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2002; M. VALENTE, *Autorità portuale ed enti locali a dieci anni dalla riforma portuale*, in *Dir. trasp.*, 2004, 435; G. VERMIGLIO, A. MARINO, *L'autorità portuale*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, I, coordinato da Antonini, Milano, 2007, 89 ss.; M. CALABRÒ, *Il controverso inquadramento giuridico delle autorità portuali*, in *Foro amm. Tar*, 2011, 2923; S. ZUNARELLI, *Competenze amministrative inerenti le attività nei porti, ruolo dell'autorità portuale e principio dello «sportello unico portuale»*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, a cura di A. Xerri, Milano, 2012, 85; D. GENNARI, *L'Autorità portuale: inquadramento e natura giuridica*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, 189; G. MARCHIAFAVA, *Ruolo e funzioni dell'autorità portuale*, in *Demanio marittimo e porti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Cagliari, 2014, 135; D. MARESCA, *La natura giuridica dell'autorità portuale alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Dir. mar.*, 2014, 147.

<sup>8</sup> Nel quadro dei modelli di *governance* delle infrastrutture dei trasporti e di organizzazione dei servizi connessi, il modello delle Autorità di sistema portuale vanta risultati finanziari ed economici positivi ed una liquidità di cassa consistente (dati riferiti al periodo pre-COVID). In argomento cfr. *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato*, Bologna, 2020, 27.

1. *L'impatto della legislazione d'emergenza per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 sul settore portuale.*

La gestione normativa dell'emergenza, proclamata per la durata di sei mesi con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020<sup>9</sup>, ha visto, come è noto, il susseguirsi di diversi provvedimenti, prevalentemente decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanati in attuazione di decreti legge<sup>10</sup>, ma anche ordinanze regionali e sindacali finalizzate a introdurre misure di portata limitata, relazionate all'andamento dell'epidemia su base locale.

Riguardo al settore portuale, un primo gruppo di provvedimenti è finalizzato a garantire la funzionalità dei mezzi e delle strutture, anche in caso di scadenza dei certificati necessari per l'esercizio delle attività di navigazione e dei servizi connessi, il cui rinnovo non sarebbe stato possibile stante la difficoltà di effettuare le ispezioni a ciò preordinate da parte delle autorità competenti; in conformità agli indirizzi elaborati in sede internazionale<sup>11</sup>, il reg. (UE) n. 698/2020 del Parlamento europeo

---

<sup>9</sup> In G.U. n. 26 del 1 febbraio 2020. La dichiarazione di «pandemia» da parte della Organizzazione Mondiale della Sanità è dell'11 marzo 2020. In argomento cfr. A. CANDIDO, *Poteri normativi del governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19*, in *Forum, Quaderni cost.* 2020, 4. Da ultimo, l'emergenza è stata prorogata sino al 15 ottobre 2020 con d.l. 30 luglio 2020, n. 83, in G.U. n. 190 di pari data.

<sup>10</sup> Al solo fine di semplificare la lettura del testo si ricorda che il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, recante «Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, è stato successivamente abrogato dal d.l. n. 19 del 2020 ad eccezione dell'art. 3, co. 6-*bis*, e dell'art. 4; sono ad oggi vigenti il d.l. 25 marzo 2020, n. 19, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35, recante «Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» e il d.l. 16 maggio 2020, n. 33, recante «Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19», di cui *infra* nel testo.

<sup>11</sup> Cfr. *List of Circular Letters with COVID-19 related notifications received from Member States and Associate Members* (aggiornata al 19 giugno 2020), IMO, che per l'Italia include l'estensione dei certificati relativi alle Convenzioni internazionali (MARPOL 73/78, *Ballast Water Management Convention*, *Antifouling Sy-*

e del Consiglio del 25 maggio 2020<sup>12</sup> ha previsto la proroga generalizzata dell'efficacia di certificazioni, ispezioni, controlli ed accertamenti posti in essere dalle autorità nazionali<sup>13</sup>, incidendo – per quanto di nostro interesse – anche sulle previsioni dei reg. (CE) n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce norme sul rafforzamento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali, e della dir. 2005/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa misure volte a migliorare la sicurezza dei porti di fronte al pericolo costituito da incidenti rilevanti<sup>14</sup>. Nel caso in cui, terminato il periodo di proroga, dovesse ripresentarsi la situazione emergenziale, è prevista la realizzazione di controlli da remoto: i primi esperimenti in tal senso, realizzati anche

---

*stems Convention*) per più di tre mesi, prorogando le informazioni sulle visite annuali e intermedie di cui alla 4231 del 17 aprile 2020, e linee guida sulle visite statutarie e le ispezioni, di cui alla *Circular Letter* 4231/Add. VI del 15 maggio 2020.

<sup>12</sup> Recante misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di COVID-19 con riguardo al rinnovo e alla proroga di taluni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinnovo di talune verifiche e attività formative periodiche in taluni settori della legislazione in materia di trasporti, in G.U. L 175 del 27 maggio 2020.

<sup>13</sup> Sulle attività di *Port State Control* in generale cfr.. M.M. COMENALE PINTO, *Port State Control*, in *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, a cura di M.P. Rizzo - C. Ingratoci, Milano, 2014, 89 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Port State Control*, in *Riv. dir. nav.* 2012, 765 ss.

<sup>14</sup> Cfr. Circolare del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto del 15 maggio 2020, sulle misure relative alla proroga dei certificati di sicurezza delle navi passeggeri. Cfr. pure dir. 2017/2110/EU del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, relativa a un sistema di ispezioni per l'esercizio in condizioni di sicurezza di navi ro-ro da passeggeri e di unità veloci da passeggeri adibite a servizi di linea, anche in cabotaggio, e che modifica la direttiva 2009/16/CE e abroga la direttiva 1999/35/CE del Consiglio; d.lgs. 22 aprile 2020, n. 37 di attuazione della dir. (EU) 2017/2110; d.lgs. 11 maggio 2020, n. 38, di recepimento della dir. (UE) 2017/2109, relativa alla registrazione delle persone a bordo delle navi da passeggeri; d.lgs. 12 maggio 2020 n. 43, di recepimento della dir. (Ue) 2017/2018 contenente disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri.

con l'uso di droni<sup>15</sup>, lasciano presagire che le norme, emanate in forza della situazione emergenziale, abbiano di fatto avviato un processo di revisione organizzativa stabile.

Sul piano dei servizi portuali, il blocco pressoché immediato dei trasporti passeggeri<sup>16</sup>, e dell'attività crocieristica in particolare, ha evitato ai porti l'assunzione di misure straordinarie di gestione degli sbarchi, salvo il caso dei pochi scali coinvolti nel fermo delle navi con episodi di contagio a bordo<sup>17</sup>.

La circolazione delle persone, ripristinata a livello infra-regionale solo con il d.P.C.M. del 17 maggio 2020, ha coinvolto anche la mobili-

---

<sup>15</sup> Il Rina ha realizzato un'ispezione di convalida delle certificazioni statutarie e di classe di una nave battente bandiera liberiana da remoto, utilizzando una tecnologia in *live streaming*. Le navi "remote" sono imbarcazioni dotate di strumenti adeguati e personale formato per essere ispezionate da remoto. Sul punto, *Shipping Italy.it* 10 giugno 2020.

<sup>16</sup> Le prime prescrizioni di interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale sono state oggetto dell'Ordinanza del Capo della protezione civile n. 630 del 3 febbraio 2020. Il d.l. 23 febbraio 2020, n. 6, ha previsto una limitazione alla circolazione delle persone (art. 1, co. 2, lett. *m*) sulla rete nazionale. L'interruzione dei servizi di mobilità regionale è stata rafforzata dal d.P.C.M. dell'11 marzo 2020 che, in attuazione del d.l. n. 6/2020, ha conferito al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro della salute, il potere di programmare i servizi di trasporto interregionale al solo fine di assicurare i collegamenti essenziali (art. 5, co. 1).

<sup>17</sup> Il 30 gennaio 2020 il porto di Civitavecchia ha negato lo sbarco a seimila passeggeri della nave Costa Smeralda per la presenza a bordo di due casi sospetti di SARS COV 2, in forza della decisione assunta dal sindaco a tutela della salute e sicurezza della comunità. Il 28 aprile 2020 è giunta al porto di Ancona la Costa Magica, nave da crociera sorpresa dall'allarme corona virus mentre si trovava nel mar dei Caraibi ed alla quale molti paesi hanno rifiutato la possibilità di attraccare. La nave, con a bordo il solo equipaggio, composto da 617 membri, è rimasta ancorata il tempo necessario alla realizzazione della quarantena. L'equipaggio è stato poi fatto sbarcare e rimpatriato, a spese del vettore, secondo percorsi di massima sicurezza sanitaria e con mezzi dedicati, per raggiungere direttamente le destinazioni di residenza.

tà interregionale a seguito del più recente d.P.C.M. dell'11 giugno 2020<sup>18</sup>, che ha tuttavia imposto specifiche cautele contro il rischio contagio (art. 6), prorogate sino al 31 luglio 2020 dal d.P.C.M. 14 luglio 2020.

L'art. 4, co. 2, del d.P.C.M. 11 giugno 2020 fa gravare sui vettori obblighi di cooperazione nell'attuazione delle misure di contenimento (dall'acquisizione, «prima dell'imbarco», di un'autocertificazione giustificativa delle ragioni del viaggio, alla misurazione della temperatura ed alla consegna, ove necessario, di dispositivi di protezione individuale alle persone) che finiranno per incidere sull'organizzazione dei servizi portuali nel lungo periodo.

Le recenti linee guida adottate per il settore crocieristico impongono, peraltro, la riorganizzazione di tutti i processi commerciali in modalità digitale e *contactless*<sup>19</sup>, mentre gli armatori e i comandanti delle navi da crociera nazionali, una volta adottate le misure di prevenzione sanitaria, sono tenuti a sbarcare i passeggeri presenti a bordo (non positivi al COVID-19<sup>20</sup>), secondo una procedura distinta per i cittadini italiani e non, sostenendo altresì gli oneri del raggiungimento delle destinazioni finali (da parte dei passeggeri) attraverso l'uso del mezzo privato. Le medesime disposizioni si applicano agli equipaggi, in ragione della loro nazionalità, fatta salva la possibilità di effettuare

---

<sup>18</sup> L'all. 15 al d.P.C.M. dell'11 giugno 2020 è sostituito dall'all. 2 al d.P.C.M. 14 luglio 2020 che reca linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del COVID-19 in materia di trasporto pubblico. Alle misure di sistema, comuni a tutte le modalità, si aggiungono quelle da attuarsi a cura dei terminalisti nelle aree in concessione e degli enti di gestione del porto nelle banchine di uso comune.

<sup>19</sup> *Interim Guidance for preparedness and response to cases of COVID-19 at points of entry in the EU/EEA Member States. Interim advice for cruise ship operations after lifting restrictive measures in response to the COVID-19 pandemic* (30 giugno 2020) visionabile su [www.assoporti.it/media/6821/eu\\_healthy\\_gateways\\_covid-19restarting\\_cruise.pdf](http://www.assoporti.it/media/6821/eu_healthy_gateways_covid-19restarting_cruise.pdf).

<sup>20</sup> I passeggeri positivi, o entrati a stretto contatto con un positivo, seguono invece i percorsi fissati dalle disposizioni sanitarie in materia di autoisolamento fiduciario.

il periodo di quarantena sulla nave (art. 7, d.P.C.M. dell'11 giugno 2020)<sup>21</sup>.

La presenza di navi ancorate, con equipaggi in stato di isolamento fiduciario per periodi relativamente lunghi, ha creato alcune difficoltà per la necessità di coordinare con il territorio le scelte di accesso, o meno, in porto, in considerazione dell'incidenza che essa assume sulla percezione del livello di sicurezza dello scalo; dal punto di vista gestionale si segnala la difficoltà di organizzare alcuni servizi di interazione terra/bordo, primo tra tutti la raccolta dei rifiuti organici, anche liquidi, da effettuare al di fuori della disciplina ordinaria<sup>22</sup> (a partire dalla sterilizzazione preliminare al conferimento), data la particolare condizione sanitaria della nave. La mancanza di indirizzi nazionali sulle procedure e, specialmente, di criteri comuni di definizione delle tariffe costituisce una variabile poco funzionale alla competitività dei porti nazionali.

Importante l'indicazione normativa che impone l'uso del mezzo privato per la realizzazione degli spostamenti da e verso l'infrastruttura portuale; essa consolida il previsto incremento della mobilità individuale rispetto a quella collettiva, considerata maggiormente rischiosa, finendo per incidere sull'andamento dei trasporti di passeggeri e, con esso, sull'organizzazione dei servizi portuali.

Viene in rilievo un modello che potrebbe assumere una valenza orientativa sulle modalità della vacanza 2020 e che richiama, come detto, un turismo diffuso, prevalentemente autonomo, che si sviluppa in maniera estemporanea, *a latere* rispetto alla tradizionale filiera dell'accoglienza organizzata. Un turismo basato su brevi spostamenti in automobile, verso determinate località di chiaro *appeal*, come le isole, è infatti in linea con l'indirizzo governativo di valorizzare gli itinerari mul-

---

<sup>21</sup> Con circolare del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto del 19 marzo 2020 è stata chiarita la posizione delle navi estere non in uso, ma ancora in navigazione (c.d. *Idle ships*) per le quali l'ingresso nei porti italiani è finalizzato esclusivamente alla sosta inoperosa. La stessa previsione è oggi contenuta al co. 8, art. 7, d.P.C.M. dell'11 giugno 2020.

<sup>22</sup> Cfr. dir. (UE) 2019/88 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la dir. 2010/65/UE e abroga la dir. 2000/59/CE. Cfr. pure d.lgs. 24 giugno 2003, n. 182.

timodali e la mobilità marittima di livello locale, integrando la funzione di continuità territoriale nella gestione dei collegamenti RO-RO e RO-PAX<sup>23</sup>.

In tale contesto, la possibilità di regolamentare nel dettaglio le attività di banchina attraverso le concessioni di esercizio dei servizi di stazione marittima (art. 6, co. 4, lett. c, legge n. 84/1994) o le autorizzazioni all'esercizio di servizi specialistici di imbarco/sbarco di autoveicoli con conducente<sup>24</sup>, assicura alle Autorità di sistema portuale un importante strumento di indirizzo, coordinamento e controllo anche ai fini del contenimento del rischio sanitario.

## *2. Il sostegno pubblico ai servizi portuali.*

Superata la curva acuta dei contagi, l'attuale fase 2 si connota per interventi normativi finalizzati ad iniettare liquidità e fornire sostegno alle realtà produttive messe in crisi dal lungo periodo di chiusure.

Si tratta di misure coordinate a livello europeo, che interessano tutti i mercati, pur prestando specifica attenzione al turismo ed ai trasporti, interpretati anche come fattori chiave della ripresa economica generale<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. Documento di economia e finanza 2020, cit., 33-34.

<sup>24</sup> Sulla natura giuridica dei servizi di traghettamento delle auto con conducente, e loro riconducibilità al regime di cui all'art. 16 della legge n. 84/1994, cfr. C. INGRATOCCI, *Sulla natura delle operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri e dei loro automezzi nei servizi di traghettamento*, nota a Cons. Giust. Amm., 11 aprile 2008 n. 328, in *Dir. trasp.* III/2009, 817-824. Nello stesso senso, e sulla base degli stessi riferimenti normativi indicati nella nota, cfr. TAR Calabria - Reggio Calabria, 24 agosto 2015, n. 844, in *Dir. mar.*, 2017, 1, con nota di A. MACCHI - A. BERGAMINO, *Brevi osservazioni sulla qualificazione giuridica delle attività di imbarco e sbarco di automezzi e di quelle ad esse connesse*; TAR Calabria - Reggio Calabria, 19 giugno 2015, n. 620, ivi, con nota di M. GRIMALDI, *Sulla qualificazione giuridica delle attività portuali di imbarco e sbarco di autoveicoli al seguito di passeggeri e di quelle ad esse prodromiche*.

<sup>25</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni,

Relativamente al settore che ci occupa, si richiama anzitutto l'intervento di modifica del reg. (UE) n. 352 del 2017<sup>26</sup> che ha conferito maggiore flessibilità nell'amministrazione delle entrate portuali, consentendo all'ente di gestione del porto (o all'autorità competente) di decidere se non riscuotere, sospendere, o ridurre, i diritti d'uso di un'infrastruttura portuale dovuti per il periodo compreso tra il 1° marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, o di rinviarne il pagamento. L'ente di gestione del porto (o l'autorità competente) garantisce che gli utenti (e i rappresentanti o le associazioni degli utenti) del porto siano debitamente informati delle misure adottate, mentre la rinuncia, la relativa sospensione o riduzione o il relativo rinvio delle entrate dovranno essere concessi in maniera trasparente, obiettiva e non discriminatoria<sup>27</sup>.

Per il vero, la normativa euro-unitaria, molto generica, lascia ampi margini alle Autorità di settore in un contesto che riveste interesse sovranazionale (reg. 1315/2013)<sup>28</sup> ed in cui le scelte strategiche dovrebbero rispondere a logiche di funzionalità ed interscambio dei nodi portuali nella rete lineare, anche al fine di assicurare la presenza – in scenari di ripresa della curva dei contagi – di un certo numero di porti *safe*, che garantiscano l'accesso di merci e persone in Europa, da individuare sulla base dei livelli di criticità correlati all'andamento epidemiologico nell'Unione.

---

*Turismo e trasporti nel 2020 e oltre*, Bruxelles, 13 maggio 2020, COM (2020) 550 def.

<sup>26</sup> Reg. (UE) 2020/697 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2020 che modifica il Reg. (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 (G.U. L 057 del 3 marzo 2017).

<sup>27</sup> Per assicurare agli operatori la conoscibilità delle misure adottate a livello degli Stati membri, l'*European Maritime Safety Agency* ha istituito un portale di riferimento con le informazioni catalogate per Paese.

<sup>28</sup> Reg. 1315 dell'11 dicembre 2013 sulla pianificazione e sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti articolate su di una rete estesa (*comprehensive network*) e una rete centrale (*core network*) che include, tra le infrastrutture puntuali, i porti nazionali oggi sede di Autorità di sistema portuale. Sulle reti transeuropee dei trasporti cfr. L. AMMANNATI -A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?* Torino, 2015, anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

A livello nazionale, già il d.l. n. 18/2020<sup>29</sup>, art. 92, comma 1, recante «disposizioni in materia di trasporto marittimo di merci e di persone, nonché di circolazione di veicoli», aveva previsto la non sottoposizione a tassa di ancoraggio delle operazioni effettuate sino al 30 aprile 2020<sup>30</sup>, nonché la sospensione del pagamento dei canoni dovuti da parte dei titolari di autorizzazioni e concessioni per operazioni e servizi portuali, dei titolari di concessioni d'uso di banchine portuali (art. 18, l. n. 84/1994) o di diverse aree demaniali marittime (art. 36 c. nav.) rilasciate dalle Autorità di sistema portuale<sup>31</sup>.

Un quadro organico delle misure di sostegno è stato introdotto, tuttavia, solo con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio)<sup>32</sup>, conv. con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

L'art. 199, recante «Disposizioni in materia di lavoro portuale e di trasporti marittimi» introduce, infatti, tre distinti tipi di intervento, riconducibili a: a) attività di sostegno ai concessionari di servizi e strutture; b) finanziamento del lavoro portuale; c) flessibilità nelle destinazioni d'uso del territorio portuale.

*Sub a*, le Autorità di sistema portuale (e l'Autorità portuale di Gioia Tauro), compatibilmente con le proprie disponibilità di bilancio e fermo

---

<sup>29</sup> D.l. 17 marzo 2020, n. 18, in G.U. n. 70, del 17 marzo 2020, conv. con legge 24 aprile 2020, n. 27 recante «Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi».

<sup>30</sup> Cfr. pure art. 1 d.P.R. 28 maggio 2009, n. 107, sulla tassa di ancoraggio attribuita alle Autorità di sistema portuale ai sensi del co. 6 del medesimo articolo nonché dell'art. 1, co. 982, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Per indennizzare le predette Autorità per le mancate entrate derivanti dalla disapplicazione della tassa di ancoraggio è autorizzata la spesa di 13,6 milioni di euro per l'anno 2020.

<sup>31</sup> Sospensione prevista fino al 31 luglio 2020, con possibilità di differire il pagamento, anche senza interessi, entro il 31 dicembre 2020 con modalità definite dalle Autorità di sistema portuale.

<sup>32</sup> In G.U. del 19 maggio 2020, n. 128. Il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 è stato convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77, in G.U. n. 180 del 18 luglio 2020 – S.O. n. 25. Le modifiche apportate dalla legge di conversione hanno efficacia dal 19 luglio 2020.

quanto previsto dall'articolo 9-ter del c.d. «decreto Genova»<sup>33</sup>, possono disporre la riduzione dell'importo dei canoni previsti dagli art. 36 c. nav. e 16, 17 e 18 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, per concessioni e autorizzazioni all'esercizio di operazioni e servizi portuali, nonché dei canoni connessi alle concessioni per la gestione di stazioni marittime<sup>34</sup> e servizi di supporto a passeggeri, dovuti in relazione all'anno 2020 (ivi compresi quelli previsti dal prima richiamato articolo 92, co. 2, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18), nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto degli equilibri di bilancio, utilizzando allo scopo anche il proprio avanzo di amministrazione; hanno diritto al sostegno le imprese che abbiano subito una diminuzione del fatturato pari o superiore al 20 per cento del fatturato registrato nel medesimo periodo dell'anno 2019.

Sempre al fine di favorire la continuità dei rapporti concessori in essere, con specifico riferimento all'esercizio di attività turistico-ricreative, non esclusivamente balneari, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono continuare la propria attività, procedimenti amministrativi di devoluzione delle opere non amovibili, ai sensi dell'art. 49 c. nav., per procedere all'assegnazione delle aree a mezzo di procedura ad evidenza pubblica, salvo che i suddetti provvedimenti non siano conseguenza di una revoca della concessione, oppure di decadenza per fatto del concessionario<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> D.l. 28 settembre 2018 n.109 (G.U. 28 settembre 2018, n. 226). - Decreto convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130. - Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze (decreto Genova).

<sup>34</sup> Il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, all'art. 61, co. 2, prevedeva la sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria, tra gli altri, per i soggetti che gestiscono stazioni marittime.

<sup>35</sup> Art. 182, co. 2, d.l. 34/2020, come modificato dalla legge n. 77/2020.

Alle stesse condizioni e per la medesima durata rimangono prorogate le concessioni per il servizio di rimorchio di cui all'art. 101 c. nav., mentre la continuità dei servizi di ormeggio è garantita dalla previsione di un indennizzo finalizzato a compensare la riduzione delle entrate per prestazioni rese dal 1° febbraio 2020 al 31 dicembre 2020, rispetto ai corrispondenti mesi dell'anno 2019 e nel limite complessivo di euro 24 milioni per l'anno 2020.

Per le finalità di sostegno indicate dalla norma è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo, con una dotazione complessiva di euro 30 milioni per l'anno 2020, destinato:

- a) nella misura di complessivi euro 6 milioni a finanziare il riconoscimento dei benefici per le imprese portuali ed i concessionari qualora le Autorità siano prive di risorse proprie utilizzabili a tali fini;
- b) nella misura di complessivi euro 24 milioni all'erogazione, per il tramite del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'indennizzo agli ormeggiatori<sup>36</sup>.

Il possibile utilizzo dei fondi ascritti ad avanzo di amministrazione delle Autorità di sistema, per finanziare gli interventi di sostegno all'economia portuale, pone alcuni problemi in ordine alla qualificazione delle misure stesse. Posto che le entrate dell'Autorità sono considerate entrate pubbliche<sup>37</sup>, gli interventi integrano aiuti di Stato nei confronti dei privati, il cui conferimento dovrebbe rispettare, perlomeno, i criteri di trasparenza e parità di trattamento. La norma non distingue, peraltro, tra soggetti che hanno subito una perdita tale da rischiare la fuoriuscita

---

<sup>36</sup> Salva autorizzazione della Commissione a norma dell'art. 108 del TFUE.

<sup>37</sup> I canoni percepiti dalle Autorità portuali per la concessione di aree demaniali marittime non sono soggetti ad IVA, né ad IRES, trattandosi di importi corrisposti per lo svolgimento di attività che sono espressione delle finalità istituzionali di tali enti pubblici non economici (Cass. 10 marzo 2020 n. 6716). Di diverso avviso la Commissione europea, tanto che si è giunti all'apertura formale di una procedura di infrazione (dec. 2020/C7/03 in G.U. U.E. del 10 gennaio 2020). Nello stesso senso Trib. Genova, 11 aprile 2019 n. 1016, richiama la posizione della Commissione europea in merito alla soggezione ad imposta sul reddito delle attività economiche svolte nei porti.

dal mercato e soggetti che hanno semplicemente visto una riduzione dei propri utili (in misura non inferiore al 20%) in una situazione di sostenibilità dei costi. Sarebbe stata probabilmente più opportuna una semplice moratoria dei pagamenti, con verifica, a consuntivo, della misura dell'eventuale riduzione delle entrate e dell'impatto di questa sul piano finanziario dell'impresa, posto alla base degli impegni in termini di investimenti e della definizione dei canoni per autorizzazioni e concessioni *ex art.* 16 e 18 legge n. 84/1994.

Il previsto ricorso agli avanzi di gestione, pure effettuato da alcune Autorità<sup>38</sup>, ha creato frizioni tra la posizione dei vertici dell'ente, sostenuti dalle componenti del mercato produttivo rappresentate nella Risorsa di partenariato mare (che coinvolge, come è noto, gli operatori del settore)<sup>39</sup> ed i Comitati di gestione in cui sono ampiamente rappresentate le Istituzioni territoriali.

*Sub b*, le stesse Autorità sono autorizzate a corrispondere – nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto degli equilibri di bilancio – al soggetto fornitore di lavoro portuale, di cui all'art. 17, legge n. 84/1994, un contributo (nel limite massimo di 4 milioni di euro per l'anno 2020, pari ad euro 90 per ogni lavoratore) in relazione a ciascuna giornata di lavoro prestata in meno rispetto al corrispondente mese dell'anno 2019, per fatti riconducibili alle mutate condizioni economiche conseguenti all'emergenza COVID-19. La legge di conversione ha posto l'erogazione del contributo a carico dell'Autorità di sistema, senza accedere alle indennità

---

<sup>38</sup> Il riferimento è all'Autorità di Sistema portuale dello Stretto il cui Comitato portuale (all'epoca ancora al governo dell'ente) ha varato, già in data 3 aprile 2020, un insieme di misure di sostegno finanziario, nei limiti di quanto consentito a livello nazionale ed europeo (dalla sospensione dei procedimenti di recupero crediti, alla disapplicazione temporanea dell'obbligo di versamento iniziale per le imprese che si iscrivono al registro *ex art.* 68 c. nav., all'applicazione del canone minimo per le imprese *ex art.* 16 legge n. 84/1994), auspicando la possibilità di interventi più incisivi, come appunto la sospensione o l'azzeramento dei canoni in caso di difficoltà delle imprese portuali e dei terminalisti.

<sup>39</sup> Art. 11-*ter* della legge n. 84/1994.

di mancato avviamento (IMA) di cui all'art. 17, co. 15, legge n. 84/1994<sup>40</sup>.

In considerazione del rilievo locale della fornitura di lavoro portuale temporaneo, e al fine di salvaguardare la continuità delle operazioni portuali compromessa dall'emergenza, le autorizzazioni in corso, rilasciate ai sensi dell'art. 17, legge n. 84/1994, sono prorogate di due anni.

La norma riconduce espressamente le misure di sostegno autorizzate alla necessità di garantire la «continuità» delle operazioni portuali, a cui riconosce, quindi, una funzione essenziale nell'efficienza della catena logistica. La previsione rievoca profili di interesse generale delle attività di servizio nei porti, che andrebbero probabilmente riconsiderati al fine di individuare possibili modalità di finanziamento pubblico, al di fuori della fase di emergenza, subordinatamente alla valutazione della capacità dell'iniziativa privata di rispondere alla domanda in condizioni normali di mercato. Nello stesso senso può essere letta anche la revisione dell'istituto dell'autoproduzione di operazioni e servizi portuali, introdotta dalla recente legge di conversione del decreto Rilancio. Quest'ultima ha inserito un articolo 199-*bis*, rubricato «Disposizioni in materia di operazioni portuali», che introduce i co. 4 *bis* e 4 *ter* nell'art. 16, legge n. 84/1994, abrogando il diritto di autoproduzione per come previsto dal co. 4, lett. *d*, della stessa norma nella formulazione originaria.

La modifica è di particolare interesse per l'impatto sistematico che potrebbe avere sul complessivo regime del lavoro nei porti; viene meno, infatti, una delle conquiste più significative della legge di revisione dell'ordinamento portuale, cioè il diritto riconosciuto ai vettori marittimi di svolgere in proprio le attività di carico e scarico delle merci, in linea con il principio di libera prestazione dei servizi portuali, proprio dell'ordinamento euro-unitario, ma in forza di una scelta del legislatore nazionale che, comunque, non è doverosa in caso di assetto concorrenziale del mercato di riferimento.

---

<sup>40</sup> Gli aiuti agli investimenti si applicano anche ai soggetti operanti nei settori del magazzinaggio e supporto ai trasporti in forza dell'art. 1, commi da 99 a 107, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Il nuovo co. 4-*bis* dell'art. 16 subordina, invece, l'autorizzazione della nave ad autoprodurre le operazioni portuali alla condizione che non sia possibile realizzare il servizio né mediante le imprese autorizzate in conto terzi che operano nel porto, né mediante il personale dell'Agenzia per la (o dell'impresa che opera nella) fornitura di lavoro portuale. La nave che chiede autorizzazione all'attività<sup>41</sup> deve comunque essere dotata di mezzi meccanici adeguati e di personale idoneo, aggiuntivo rispetto all'organico della tabella di sicurezza e di esercizio, dedicato esclusivamente allo svolgimento di tali operazioni; la stessa deve pagarne il corrispettivo e prestare idonea cauzione.

Le condizioni poste dalla novella rendono assai improbabile l'esercizio dell'autoproduzione, visto che – stante il previo obbligo di ricorso alle imprese portuali – difficilmente la nave viaggerà con personale in sovrannumero da dedicare a tali operazioni. Particolarmente problematico appare anche il ricorso diretto al personale dell'impresa di cui all'art. 17, legge n. 84/1994 che, nella filosofia dell'ordinamento portuale revisionato, è impresa che non effettua fornitura di servizi portuali, ma solo di manodopera; salvo ritenere che – nel caso in esame – è da considerare «impresa portuale» la nave che autoproduce avvalendosi della forza lavoro presente in porto e dietro il pagamento di un canone che tenga conto delle esigenze di economicità dei servizi di trasporto marittimo a corto raggio. Probabilmente la previsione condurrà i vettori a stipulare contratti di durata per l'attività di imbarco/sbarco in tutti i porti di loro interesse o a dotarsi di una struttura operativa stabile, autorizzata ad operare in conto proprio, specie negli scali ad accesso frequente e con rotte regolari.

*Sub c*, le Autorità di sistema portuale e l'Autorità portuale di Gioia Tauro possono, con provvedimento motivato, destinare temporaneamente aree e banchine di loro competenza a funzioni portuali diverse da quelle previste nei piani regolatori portuali vigenti<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Comunque ricompresa nel numero massimo delle autorizzazioni assenti-bili a norma del co. 7 dello stesso articolo.

<sup>42</sup> In argomento cfr. M. CALABRÒ, *Prospettive evolutive del sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture portuali* in *Il diritto dell'economia*, 3/2019. In giurisprudenza cfr., da ultimo, Tar Lazio 12 marzo 2020, per cui «La destinazione di un'area, nel Piano Regolatore Portuale, alla movimentazione di

Anche questa previsione rischia di deviare dagli obiettivi di armonizzazione nazionale delle politiche concessorie locali, affidate al Tavolo di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, di cui all'art. 11-*bis* della legge n. 84/1994.

La flessibilità delle destinazioni d'uso, autorizzata per ulteriori sei mesi a decorrere dalla scadenza della situazione di emergenza, andrebbe più utilmente inserita in un modello coordinato – anche nel quadro delle attività del suddetto Tavolo – che guardi alla valorizzazione degli obiettivi strategici dello scalo nel sistema del trasporto marittimo dell'Unione, anche in relazione alle condizioni di sicurezza sanitaria offerte da scali comparabili.

### *3. Il ruolo dell'Autorità di sistema portuale nella regolazione e gestione dei servizi di sicurezza sanitaria.*

La dichiarazione di emergenza ha sollevato un ampio dibattito sul ruolo e le responsabilità dei diversi livelli di governo nella gestione della crisi<sup>43</sup>, specie in rapporto agli strumenti adottati. Come è noto, la situazione emergenziale richiede, per la sua straordinarietà, un accentramento dei poteri per ragioni di celerità del processo decisionale (art. 77, 78 e 120 Cost.), ma sollecita, in pari tempo, una diversificazione delle scelte in rapporto alle condizioni di contesto territoriale e/o settoriale di rife-

---

merci convenzionali ne esclude un uso stabile e ordinario quale terminal container; il possibile uso di una banchina in tale area per lo sbarco di prodotti ortofrutticoli in container refrigerati deve essere limitato e sottoposto a stringenti condizioni, non potendo che assumere carattere occasionale e porsi come eccezione alla regola stabilita del Piano Regolatore Portuale».

<sup>43</sup> Sui problemi indotti dal ricorso allo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la gestione dell'emergenza, cfr. i commenti in prima battuta di G. SILVESTRI, *COVID-19 e Costituzione*, in [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu); A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online* 1/2020, 210 ss. V. pure art. 1, co. 2, lett. o del d.l. 19/2020 per cui le ordinanze sindacali in contrasto con le misure statali o regionali sono inefficaci (art. 3, co. 2, d.l. n. 19/2020).

rimento<sup>44</sup>. Tale diversificazione può essere realizzata dallo stesso legislatore nazionale, nel rispetto del ruolo conferito ai soggetti chiamati all'attuazione delle diverse misure e, quindi, responsabili del successo delle stesse.

Emerse chiaramente le criticità del modello di globalizzazione della produzione e degli scambi da un lato, e del sistema di mercato nell'allocazione delle risorse dall'altro, l'emergenza ha riportato alla ribalta l'utilità dell'intervento pubblico diretto nell'economia, valorizzando l'importanza della capacità di «programmare e in parte gestire investimenti e servizi essenziali»<sup>45</sup>. In tale quadro, le Autorità di sistema portuale si pongono come attori privilegiati nell'implementazione delle azioni finalizzate a superare la crisi economica in corso.

La possibilità del singolo scalo di funzionare come struttura di accesso alla rete TEN-T dipenderà, infatti, anche dalla capacità di promuoversi come *safe port*<sup>46</sup> in forza di una chiara organizzazione dei servizi di

---

<sup>44</sup> Al di là delle misure di sistema, di competenza nazionale, rimane ferma la possibilità per le Regioni di introdurre prescrizioni in forza delle diverse condizioni territoriali e logistiche. Sono anche noti i casi di alcuni sindaci che, nel timore di una diffusione del virus nelle comunità di riferimento, sono intervenuti con ordinanze contingibili e urgenti *ex art.* 50 d.lgs. n. 267/2000, nel tentativo di arginare flussi di passeggeri a rischio di contagio verso i propri territori. Oltre al caso della Costa Smeralda, cui è stato negato lo sbarco nel porto di Civitavecchia per la presenza a bordo di due malati COVID, si ricorda la *querelle* sorta tra il sindaco di Messina ed il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, esitata nell'annullamento amministrativo straordinario, *ex art.* 138 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dell'ordinanza sindacale di Messina del 5 aprile 2020, n. 105 in forza della quale chiunque avesse inteso fare ingresso in Sicilia attraverso il porto di Messina avrebbe dovuto registrarsi in un sistema on-line gestito dal Comune. Sul punto cfr. A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Consulta on line* 1/2020.

<sup>45</sup> Cfr. Allegato al Doc. di programmazione economica e finanziaria 2020, *cit.*, 348.

<sup>46</sup> Il riavvio del comparto è condizionato, infatti, non solo dalla diffusione del contagio a livello territoriale, ma anche dalla percezione che di esso hanno le comunità coinvolte in rapporto alla eventuale mobilità a terra dei passeggeri-turisti.

sicurezza sanitaria, con controlli rapidi ed efficaci condotti in sinergia con la nave da un canto e con il territorio dall'altro; su tali elementi si basa anche la ripresa delle attività turistiche di piccolo cabotaggio e delle crociere.

La prerogativa dell'Autorità di sistema di programmare e regolare le attività di servizio portuale in vista dell'obiettivo (pubblico) di incremento dei traffici nel porto – assicurando unità di indirizzo politico in un contesto di *governance* territoriale – favorisce l'attuazione di soluzioni condivise, anche strutturali, individuate principalmente nella valorizzazione del patrimonio demaniale da un lato (con specifica attenzione alla sicurezza e fruibilità delle aree di interazione città/porto, al *waterfront* e ai servizi ai passeggeri di tipo turistico) e nella digitalizzazione dei processi dall'altro (a livello logistico, per i controlli di sicurezza, per i servizi passeggeri e merci, inclusi interventi migliorativi dell'accessibilità portuale e di aumento selettivo della capacità dello scalo).

Le misure di indirizzo e controllo delle attività di impresa e dei servizi essenziali (alle merci, ai passeggeri e di interesse generale), ivi inclusa la definizione dei piani di sicurezza, rientrano infatti nella competenza di diverse autorità, tutte rappresentate nel Comitato di gestione<sup>47</sup>, le quali si avvalgono del supporto istituzionale delle autorità sanitarie

---

<sup>47</sup> Il Comitato di gestione è l'organo decisionale dell'Autorità di sistema ed è composto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale; b) da un componente designato dalla regione o da ciascuna regione il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale; c) da un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane, ove presente, il cui territorio è incluso, anche parzialmente, nel sistema portuale; d) da un componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni ex sede di Autorità portuale inclusi nell'Autorità di sistema; e) dal direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede dell'Autorità di sistema portuale e, su designazione di quest'ultimo, dal rappresentante dell'Autorità marittima competente in ordine ai temi trattati in relazione ai porti compresi nell'Autorità di sistema portuale. Alle sedute del Comitato partecipa anche un rappresentante per ciascun porto incluso nell'Autorità di sistema portuale e ubicato in un comune capoluogo di provincia non già sede di Autorità portuale, designato dal sindaco e con voto limitato alle materie di competenza del porto rappresentato (art. 9, co. 1, legge n. 84/1994).

competenti sul territorio<sup>48</sup> e vantano una consolidata esperienza nell'organizzazione dei servizi di interfaccia nave/porto e di *security*.

Sul piano finanziario, il rilancio dell'offerta dei servizi ai passeggeri può avvalersi anche di una programmazione sviluppata nell'ottica della mobilità marittima di dimensione locale<sup>49</sup>, che integrando la funzione di continuità territoriale può ricorrere anche agli strumenti di sostegno di quest'ultima, consentiti a livello comunitario (art. 4, reg. 3577/92/CEE). Non è un caso che l'art. 205 del d.l. n. 34/2020, ferma la necessaria autorizzazione della Commissione europea *ex art.* 108 § 3, T.F.U.E., ha prorogato l'efficacia della Convenzione in essere tra il Ministero dei trasporti e la società CIN s.p.a. per i collegamenti marittimi con le isole maggiori e minori, sino alla conclusione delle procedure finalizzate alla individuazione di un diverso fornitore e, comunque, non oltre il 28 febbraio 2021.

Quanto alla digitalizzazione, la legge di conversione del decreto Rilancio ha inserito pure, nel corpo dell'art. 199, un comma 8 *ter* che, in deroga alle disposizioni vigenti e agli usi commerciali di piazza, dispone che le certificazioni di qualunque natura (destinate a pubbliche amministrazioni o a privati), i documenti di trasporto, i nulla osta, i titoli di credito e ogni documento necessario ad assistere le operazioni di importazione e di esportazione di merce possono essere inviati in formato digitale. Qualora il documento cartaceo sia richiesto in originale, esso può essere sostituito da idonee forme digitali di autenticazione, ovvero trasmesso alle autorità richiedenti secondo modalità conformi alle disposi-

---

<sup>48</sup> In base al decreto del Ministero della salute del 6 febbraio 2020, n. 3821, tutte le navi che accedono in un porto nazionale debbono avere la libera pratica sanitaria rilasciata dell'USMAF competente per territorio, con esclusione delle navi che rientrano nel porto da cui sono partite o effettuano servizi di cabotaggio. Le misure di prevenzione debbono essere attuate dai terminalisti nelle aree in concessione e dall'Autorità di sistema nelle aree di uso comune.

<sup>49</sup> Prevalentemente concentrati nei porti di Messina, Napoli, Portoferrario e Piombino, che coprono più del 92% secondo i dati riportati nell'Allegato A al Documento di Economia e Finanza, 2020, *cit.*, 59-60. Secondo i medesimi dati tre porti superano i 2 milioni di passeggeri sui traghetti (Olbia, Livorno e Genova), mentre con 2,4 milioni di passeggeri il porto di Civitavecchia movimentava un quarto dell'intero flusso crocieristico nazionale (dati 2018).

zioni in materia di salvaguardia della salute adottate a seguito dell'emergenza da COVID-19.

Le misure per il distanziamento, che deve essere assicurato in tutte le fasi di interfaccia con la nave e all'interno dell'area portuale<sup>50</sup>, sono indicate in specifici piani operativi che puntano anch'essi sulla gestione informatizzata dei processi, in linea con il già programmato obiettivo di costituire un *Port Community System/E-Port*. La digitalizzazione riduce l'onere amministrativo a carico delle navi<sup>51</sup> e asseconda un più efficiente e fluido accesso di merci e passeggeri ai varchi e ai terminal portuali, a partire dalla gestione delle prenotazioni e dei titoli di viaggio, dall'organizzazione delle file e delle attese, dalla condivisione delle informazioni con gli utenti attraverso immagini «QR Code» visualizzate in tempo reale sullo *smartphone* (o altro dispositivo) dell'interessato<sup>52</sup>. Tutte queste misure si inseriscono in un quadro normativo che già vede per i porti il *pre-clearing*<sup>53</sup> e l'importante semplificazione amministrativa assicurata dallo Sportello Unico Doganale<sup>54</sup>. In sintesi, ci troviamo di fronte ad un processo di accelerazione verso cambiamenti strutturali già indi-

---

<sup>50</sup> Cfr. «Linee guida per l'informazione agli utenti e le modalità organizzative per il contenimento della diffusione del Covid-19» all. sub 2 al decreto 11 giugno 2020, come modificato dal d. P.C.M. 14 luglio 2020.

<sup>51</sup> Cfr. art. 14-*bis* del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 196 e successive modifiche e integrazioni, relativamente alla implementazione del *Port Management Information System* del Corpo delle Capitanerie di porto, oggi operativo in 38 porti nazionali in cui la corrispondenza relativa alla gestione amministrativa di arrivo/partenza nave è del tutto informatizzata.

<sup>52</sup> Per accelerare la digitalizzazione, le Autorità di sistema hanno avviato un Tavolo per la «Digitalizzazione dei flussi veicolari ai varchi e ai terminal portuali», definendo Linee Guida che riguardano lo scambio della documentazione digitalizzata, l'introduzione di sistemi che permettono di preannunciare l'arrivo al terminal di un mezzo per la consegna o il ritiro di merci e la dotazione del personale conducente, da parte delle imprese dell'autotrasporto, di una applicazione mobile.

<sup>53</sup> Ossia lo sdoganamento anticipato in mare delle merci, attraverso l'invio telematico del manifesto doganale, già attivato in 15 porti con la collaborazione del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera.

<sup>54</sup> Art. 15-*bis*, legge n. 84/1994, come modificata dal d.lgs. n. 169/2016.

cati nel recente reg. (UE) 2019/1239 del 20 giugno 2019, che istituisce l'*European Maritime Single Window Environment*, una interfaccia unica regolata da norme armonizzate tra gli Stati membri per uniformare informazioni, documenti e protocolli richiesti ai vettori nei porti europei<sup>55</sup>.

*Considerazioni conclusive.*

Le opportunità assicurate dalla legislazione di emergenza appaiono di particolare rilevanza in un settore, come quello portuale, che vanta un'organizzazione strutturale e funzionale particolarmente efficiente allo scopo.

Va detto, peraltro, che le Autorità di sistema portuale possono intervenire già in forza delle loro prerogative ordinarie nel mercato delle operazioni e dei servizi portuali, con misure di indirizzo, ma anche di sostegno, ricorrendo agli obblighi di servizio pubblico ogni qual volta è necessario assicurare «l'accessibilità dei servizi portuali a tutti gli utenti, la disponibilità di tali servizi per tutto il corso dell'anno (...) la sicurezza e sostenibilità ambientale (...) e la coesione territoriale» (cons. 30 del reg. UE 2017/352)<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Reg. (UE) 2019/1239 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'*“European Maritime Single Window Environment”* (EMSW).

<sup>56</sup> Si ricorda che le Autorità possono avviare tavoli straordinari (art. 8, co. 3 lett. g, legge n. 84/1994). In particolare, per il raccordo delle funzioni e la velocizzazione delle procedure, il presidente può promuovere iniziative di reciproco avvalimento fra organi amministrativi operanti nei porti e nel sistema di riferimento, secondo criteri definiti con atti di intesa tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della salute e gli altri Ministeri di volta in volta competenti. Il presidente può, altresì, promuovere la stipula di protocolli d'intesa fra l'autorità e le altre amministrazioni operanti nei porti per la velocizzazione delle operazioni portuali e la semplificazione delle procedure. In tale quadro è stato avviato un tavolo tecnico tra le Autorità di sistema portuale in quanto enti preposti alla vigilanza ed al controllo dei servizi portuali, responsabili della sicurezza del lavoro e della *security* di utenti e strutture. Esse si avvalgono del Comitato di igiene

La responsabilità dei terminalisti nella gestione dei sistemi di sicurezza, in una con le previsioni che sottolineano l'importanza della continuità dei servizi portuali, limitando l'autoproduzione, induce a ritenere che le imprese di navigazione potrebbero orientarsi, nell'immediato futuro, verso una maggiore verticalizzazione dei processi produttivi, merci e passeggeri (crocierismo, terminal traghetti); si tratta di modelli già sperimentati da alcune importanti realtà portuali, che hanno investito sulle sinergie organizzative tra bordo e terra, ferma la previsione di clausole che garantiscono comunque l'accessibilità dell'infrastruttura attraverso, ad esempio, protocolli validati dall'autorità per il rilascio degli *slot* di banchina<sup>57</sup>. La gestione dei terminal da parte delle imprese di trasporto potrebbe dare ossigeno al sistema portuale, consentendo anche alle Autorità che non vantano importanti avanzi di gestione di investire in strutture e dotazioni di sicurezza, agevolando la ripresa dei traffici. In tale quadro risulta sinergica anche la possibilità di utilizzare le aree demaniali in deroga alle previsioni di piano regolatore portuale, in un'ottica di valorizzazione dei finanziamenti agevolati o a fondo perduto (inserendo la sicurezza sanitaria all'interno di un processo organizzativo e funzionale unitario) o degli investimenti in *project financing*<sup>58</sup>.

In presenza di misure di contenimento della diffusione del virus adottate all'interno del sistema portuale, le autorità territoriali interessate (presenti in seno al Comitato di gestione) non solo ne avranno validato ragioni e modalità operative, ma soprattutto parteciperanno della condivisione in tempo reale delle informazioni essenziali ad una gestione

---

e sicurezza sul lavoro di cui al d.lgs. n. 272/99 per i profili di sicurezza sul lavoro.

<sup>57</sup> L'organizzazione del traffico portuale finalizzata a garantire una maggiore economicità ed efficienza dei servizi è, peraltro, anche alla base della revisione in corso, presso gli organismi internazionali, della normativa di riferimento sul *Vessel Traffic Service*: in argomento cfr. IMO *Draft Revised Assembly Resolution on Guidelines for VTS*, marzo 2019.

<sup>58</sup> Sulla utilità del *project financing* per opere di infrastrutturazione portuale del trasporto marittimo cfr. già G. TELLINI, *Le politiche di rafforzamento infrastrutturale del trasporto marittimo: il project financing*, in *Mare, porti e reti infrastrutturali. Per una nuova politica dei trasporti*, Atti del Convegno di Ispica, a cura di E. Fanara, Messina, 1999, 229.

sistematica dei fattori di rischio, quali ad esempio lo sbarco di crocieristi o membri di equipaggio, con soluzioni modulabili a seconda dei paesi di origine, della tracciabilità degli itinerari, dell'organizzazione degli stessi.

La questione potrebbe diventare centrale proprio in funzione di una ripresa dei servizi turistici, dove il rigore e la qualità, anche tecnologica, del controllo a terra, la presenza di protocolli specifici per livelli di rischio differenti, con la possibilità di tracciare o limitare gli spostamenti sulla base di decisioni condivise con i territori e attuate dalle autorità di governo del porto, potrebbe costituire un modello di sviluppo, di là dagli effetti della crisi pandemica.