



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Scuola Dottorale di Ateneo  
Graduate School

Dottorato di Ricerca in:

**DIRITTO PRIVATO EUROPEO DEI CONTRATTI CIVILI,  
COMMERCIALI E DEL LAVORO**

Ciclo: XXVII

Anno di discussione: 2014-2015

**IL DIRITTO DI AUTOPRODUZIONE  
NEI SERVIZI TECNICO-NAUTICI**

SETTORI SCIENTIFICI-DISCIPLINARI DI AFFERENZA: IUS/06 e IUS/10

Tesi di Dottorato di Leonida Giunta  
matricola 955919

Coordinatore del dottorato  
Prof.ssa CARMELA CAMARDI

Tutore del dottorando  
Prof. LUIGI BENVENUTI

Co-tutore del dottorando  
Prof. STEFANO ZUNARELLI



*Quale ne l'arzanà de' Viniziani  
bolle l'inverno la tenace pece  
a rimpalmare i legni lor non sani,*

*ché navicar non ponno - in quella vece  
chi fa suo legno novo e chi ristoppa  
le coste a quel che più viaggi fece;*

*chi ribatte da proda e chi da poppa;  
altri fa remi e altri volge sarte;  
chi terzeruolo e artimon rintoppa -:*

*tal, non per foco ma per divin'arte,  
bollia là giuso una pegola spessa,  
che 'nviscava la ripa d'ogne parte.*

Dante Alighieri, Divina Commedia,  
Inferno, Canto XXI, 7-18



# INDICE

Introduzione	p. 11
1. I servizi portuali: una visione d'insieme	p. 13
1.1 I servizi resi alle merci	p. 14
1.2 I servizi di interesse generale	p. 16
1.3 I servizi portuali innominati	p. 19
2. I servizi tecnico-nautici	p. 21
2.1 Il quadro normativo dedicato ai servizi tecnico-nautici	p. 24
2.1.1 La regolamentazione prevista dalla l. n. 84/1994	p. 24
2.1.2 La disciplina del codice della navigazione	p. 34
2.2 I singoli servizi tecnico-nautici	p. 38
2.2.1 Il pilotaggio	p. 38
2.2.2 Il rimorchio	p. 67
2.2.3 L'ormeggio	p. 80
2.2.4 Il battellaggio	p. 89
3. L'approccio comunitario verso i servizi tecnico-nautici	p. 95
3.1 I primi passi della giurisprudenza comunitaria verso l'individuazione dei punti cardinali in materia	p. 96
3.2 Le pronunce della Corte di Giustizia dedicate specificamente ai servizi tecnico-nautici	p. 109

3.2.1	La sentenza <i>Corsica Ferries c. Corpo Piloti del Porto di Genova</i>	p. 109
3.2.2	La sentenza <i>Corsica Ferries c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova e Gruppo Ormeggiatori del Golfo della Spezia</i>	p. 115
3.2.3	La sentenza Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Ellenica	p. 122
3.3	La prima proposta di Direttiva sui servizi portuali	p. 126
3.4	La seconda proposta di Direttiva sui servizi portuali	p. 134
3.5	La Comunicazione della Commissione su una politica europea dei porti del 2007	p. 141
3.6	La nuova “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti”	p. 143
3.7	L'orientamento generale del Consiglio dei Ministri della Unione Europea dell'ottobre 2014	p. 157
4.	Indagine comparativa sulla regolamentazione dei servizi tecnico-nautici in alcuni Stati membri UE	p. 159
4.1	Paesi Bassi	p. 160
4.1.1	Il <i>benchmark</i> europeo: Rotterdam	p. 167
4.2	Belgio	p. 179
4.2.1	Anversa	p. 194
4.2.2	Gand/Gent	p. 202
4.2.3	Bruges-Zeebrugge	p. 204
4.3	Germania	p. 205

4.3.1 Amburgo	p. 218
4.3.2 Bremen/Bremenhaven	p. 221
4.4 Gran Bretagna	p. 223
4.4.1 Southampton	p. 236
4.4.2 Dover	p. 237
4.4.3 Felixstowe	p. 238
4.5 Francia	p. 239
4.5.1 Le Havre	p. 256
4.5.2 Marsiglia	p. 257
4.5.3 Nantes Saint-Nazaire	p. 260
4.6 Spagna	p. 260
4.6.1 Barcellona	p. 277
5. L'autoproduzione del diritto italiano	p. 281
5.1 L'ottica della tutela della concorrenza e del mercato nella legislazione antitrust	p. 281
5.2 La ricostruzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)	p. 288
5.2.1 <i>L'Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali</i> del 1997	p. 292
5.2.2 La segnalazione dell'AGCM del 14 dicembre 2011	p. 303
5.2.3 La segnalazione del 2 ottobre 2012 recante “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013”	p. 305

5.2.4	Il servizio di rimorchio e assistenza navale nel porto e nella rada di Milazzo	p. 307
5.2.5	La regolamentazione del servizio tecnico-nautico di pilotaggio nello Stretto e nel porto di Messina	p. 311
5.2.6	Le tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014	p. 313
5.2.7	Il diniego del diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio nel porto di Messina	p. 319
5.2.8	La segnalazione del 4 luglio 2014 recante "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014"	p. 321
5.2.9	Servizi di ormeggio, disormeggio, battellaggio nel porto e nella rada di Piombino e Tor del Sale	p. 324
5.3	Le pronunce della giurisprudenza civile	p. 331
5.3.1	Le sentenze della Corte di Cassazione	p. 337
	a) La decisione sul battellaggio n. 746/2000	p. 337
	b) La statuizione delle Sezioni Unite n. 6488/2002	p. 342
5.4	La giurisprudenza amministrativa	p. 347
5.4.1	Le decisioni giurisprudenziali della magistratura amministrativa riguardanti l'autoproduzione e la concorrenza nei servizi tecnico-nautici	p. 348
5.4.2	Le decisioni giurisprudenziali degli organi giurisdizionali amministrativi in tema di obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici	p. 368
5.4.3	Le decisioni giurisprudenziali degli organi giurisdizionali amministrativi in materia di formazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici	p. 375



6. Riflessioni sull'autoproduzione quale scelta paradigmatica per la portualità italiana in un'ottica di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici	p. 389
6.1 Le questioni prodromiche rispetto a una liberalizzazione del settore	p. 389
6.2 Cenni propositivi per una nuova regolamentazione tariffaria dei servizi tecnico-nautici	p. 397
6.3 Possibili poteri dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti in tema di servizi tecnico-nautici	p. 398
6.4 Valutazioni conclusive sul diritto di autoproduzione in relazione a pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio	p. 403
Conclusioni	p. 407
Bibliografia	p. 413
Sitografia e pubblicazioni tratte da Internet	p. 429



## INTRODUZIONE

Si deve all'intuito della dottrina genovese la nascita del concetto di servizi tecnico-nautici, nozione che aggrega prestazioni, quelle di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio, in realtà molto eterogenee, unificate dalla loro destinazione a favore delle navi, dal ruolo riconosciuto di garanzia per la sicurezza marittima nonché la tutela dell'ambiente e dalla presenza di una regolamentazione profondamente influenzata da logiche pubblicistiche.

Ora, alla luce di queste caratteristiche si è parlato di una loro specialità o alterità rispetto agli altri servizi portuali, soprattutto quelli di natura eminentemente "terrestre". Peculiarità che si traduce tutt'oggi in una loro esclusione rispetto alle ordinarie regole concorrenziali e nel mantenimento di uno statuto particolare, avulso dalle dinamiche di libero mercato. In ragione di un simile contesto, occorre in questa sede chiedersi se le imprese armatrici e gli operatori terminalisti che abbiano personale altamente specializzato ed esperto dei luoghi, mezzi in grado di assicurare la *compliance* con i parametri di *safety* e adeguate capacità organizzative non possano comunque chiedere di effettuare tali servizi in autonomia, a proprio beneficio oppure delle società controllate o collegate.

La presente ricerca intende compiere un percorso in varie forme e direzioni. Innanzitutto, si cercherà di comprendere i tratti salienti dei servizi in parola che, date le funzioni svolte, vengono denominati anche ancillari o ausiliari alla navigazione, approfondendone gli aspetti normativi. In seguito, lo studio analizzerà le posizioni assunte dalle istituzioni dell'Unione Europea riguardo a tali attività, per poi virare sulla disciplina concretamente adottata nei vari porti del Vecchio Continente. In proposito, la trattazione considererà Rotterdam, Anversa, Gand/Gent, Bruges-Zeebrugge, Amburgo, Brema-Bremerhaven, Southampton, Dover, Felixstowe, Le Havre, Marsiglia, Nantes Saint-Nazaire, Barcellona e, ove necessario, le legislazioni

nazionali di Olanda, Belgio, Germania, Regno Unito, Francia e Spagna. Tornando al quadro italiano, verrà analizzata la prospettiva antitrust sul punto, evidenziando il considerevole ruolo rivestito in materia dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Si ripercorreranno quindi i passi mossi dalla giurisprudenza civile e amministrativa nella ricostruzione delle fattispecie. Infine, nell’ultimo scorcio del viaggio si aprirà il momento delle riflessioni e dei pensieri rivolti a possibili opzioni regolatorie. Prevalenza verrà data al tema dell’autoproduzione ma, a causa delle strette connessioni, ampio spazio sarà dedicato allo studio dell’organizzazione dei servizi, all’accertamento della loro natura (obbligatoria o facoltativa), al regime di erogazione e persino le tariffe da corrispondere per la loro effettuazione costituiranno oggetto di disamina.

Coltivando uno “spirito pioneristico” l’indagine coinvolgerà vari livelli, da quello interno sino a quello europeo per poi sviluppare un’analisi comparata dei protagonisti della portualità continentale e immergersi nel dibattito che di recente caratterizza queste attività, navigando tra le numerose pronunce giurisprudenziali in materia.

D’altronde, per esplorare nuove rotte via mare, Venezia è stata da sempre un punto di partenza fortunato e ricco di suggestioni. Basti pensare ai viaggi compiuti dai Fratelli Zen verso il Nord Atlantico, dai Caboto in direzione dell’America Settentrionale o alle imprese affrontate da Alvise Cadamosto alla scoperta delle coste africane. Senza ovviamente alcuna velleità di paragone, anche questo studio è animato dal desiderio di conoscenza che lo porta talvolta a rifuggire gli approcci tradizionali e a lanciare sguardi verso gli orizzonti futuri.

## CAPITOLO 1

### I SERVIZI PORTUALI: UNA VISIONE D'INSIEME

L'avvento della containerizzazione ha cambiato radicalmente non solo la geografia del commercio internazionale, le strategie produttive e i modelli di sviluppo, rendendo il mondo sempre più globale, ma ha anche inciso profondamente sulla fisionomia stessa dei porti, che hanno mutato il loro volto attraverso una riprogettazione atta a rafforzare le banchine, garantire ampi spazi a gigantesche gru e raccordi funzionali ad interconnetterli con le linee ferroviarie ed autostradali.<sup>1</sup> Prima della nascita di questo strumento, il trasporto di merci era piuttosto costoso per cui in diversi casi non risultava conveniente spedire prodotti da una parte all'altra addirittura di un medesimo Paese e, *a fortiori*, affrontare viaggi intercontinentali. Tale rivoluzione nei traffici ha avuto inizio il 26 aprile 1956 a Newark, nel New Jersey, nel momento in cui una gru imbarcò cinquantotto cassoni di autocarro in alluminio su di una vecchia petroliera, la *Ideal-X*, con destinazione Houston. Trascorsi cinque giorni di navigazione, la nave giunse al porto prestabilito, ove altrettanti camion erano pronti a trasportarli alle mete finali. A mezzo secolo di distanza da questo primo esperimento, un volume pari a 300 milioni di container da 20 piedi solca ogni anno i mari e gli oceani del nostro pianeta, avendo allargato nel tempo in maniera esponenziale e continuando ad ingrandire il mercato dei prodotti agricoli ed industriali.<sup>2</sup>

Da un punto di vista economico, è dunque in un contesto altamente globalizzato che si colloca la vasta categoria dei servizi portuali *latu sensu* intesi. Data la

---

<sup>1</sup> In tal senso, CASAGRANDE M., *Il punto di partenza incompiuto della concorrenza nei porti e l'ineluttabile approdo alla concorrenza tra i porti*, in COSTA P. – CASAGRANDE M. (a cura di), *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti. Il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Venezia, 2011, pp. 23-26.

<sup>2</sup> Per questa ricostruzione di carattere storico, LEVINSON M., *The Box. La scatola che ha cambiato il mondo*, edizione in lingua italiana tradotta da Sandra Murer, Milano, 2007, p. 1 ss. e p. 273.

stratificazione dei testi normativi intervenuta negli anni e la contemporanea introduzione di nuove fattispecie, una classificazione compiuta delle loro singole tipologie può apparire, alla luce dell'ordinamento giuridico italiano, complessa e, comunque, dar luogo ad incertezze. Difatti, con il riordino della legislazione in materia attuato dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 nonché dalle sue successive modifiche ed integrazioni, le suddivisioni fondate esclusivamente sul codice della navigazione sono state necessariamente superate da elaborazioni dottrinali più complete.<sup>3</sup> Attualmente, in seguito al riconoscimento di ulteriori *species* dell'ampio *genus* dei servizi portuali è quindi possibile distinguere in tale "famiglia": i servizi resi alle merci, a loro volta costituiti da operazioni portuali<sup>4</sup> e servizi portuali in senso stretto; i servizi forniti alle navi, c.d. tecnico-nautici in ragione della loro funzionalità; i servizi di interesse generale; i servizi portuali innominati.

## 1.1 I servizi resi alle merci

In particolare, con riferimento ai primi, mentre le operazioni portuali vengono individuate dall'art. 16 della l. n. 84 del 1994 nel "movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale" allorché venga svolto all'interno delle aree portuali e, soprattutto, nelle attività di carico, scarico, trasbordo e deposito dei beni all'interno degli scali marittimi, i servizi portuali *strictu sensu* si riferiscono invece, nella terminologia adottata dalla stessa previsione, a "prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali". Se in passato le operazioni portuali dovevano essere identificate con precisione in modo da delineare i

---

<sup>3</sup> CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, vol. I "Infrastrutture e accesso al mercato", seconda edizione riveduta e aggiornata, Milano, 2011, p. 108.

<sup>4</sup> Per una prospettiva storica sul concetto normativo di operazioni portuali: CORBINO M. L., *Le operazioni portuali*, Padova, 1979, pp. 121 – 153.

confini entro cui vigeva la riserva a favore delle maestranze *in loco*, con l'avvento della l. n. 84/1994 e la fine consequenziale di simili esigenze, una puntuale definizione del concetto *de quo* risulta tuttora importante nell'ottica di distinguere tali fasi operative, caratterizzate da una peculiare disciplina, da differenti servizi portuali c.d. innominati.<sup>5</sup> Quanto ai servizi portuali *strictu sensu* intesi, occorre sottolineare come la formula aggiunta dalla legge n. 186 del 30 giugno 2000 al comma 1 del suddetto art. 16 si riveli assai problematica sotto diversi profili. Al pregio della flessibilità si sono infatti accompagnate per un verso, una notevole genericità, foriera di "pericolose confusioni concettuali"<sup>6</sup> dovute alla evidente coincidenza dell'espressione prescelta con la locuzione storicamente usata per indicare tutte le prestazioni effettuate negli scali marittimi, per l'altro, una certa ambiguità "*per relationem*", conseguente al fatto che il riferimento al "ciclo delle operazioni portuali", non è, a sua volta, di facile individuazione.<sup>7</sup> Proprio questi aspetti hanno favorito le divergenze dottrinali in merito all'inclusione o meno tra i servizi portuali contemplati dall'art. 16 di quelli a valenza interna, resi simultaneamente alle operazioni portuali, oltre alle attività di carattere esterno, non inquadrabili nel ciclo delle stesse.<sup>8</sup> A dirimere la questione sembrerebbe, *prima facie*, averci pensato il d. m. n. 132 del 2001 che, in attuazione dell'articolo citato da ultimo, ha provveduto a chiarire la natura accessoria e complementare delle prestazioni cui si riferiscono detti servizi. Nello specifico, ai sensi dell'art. 2.4 di tale decreto, questa ricorrerebbe

---

<sup>5</sup> BRIGNARDELLO M., *Operazioni portuali e deposito "minore"*, in *Dir. mar.*, 2002, p. 1032 ss., nota alla sentenza TAR Friuli Venezia Giulia, 27 luglio 2001, che ha affrontato la tematica.

<sup>6</sup> Si esprime in questi termini, CAMARDA G., *Osservazioni sul nuovo regime giuridico dei servizi portuali*, in *Dir. mar.*, 2002, p. 1101.

<sup>7</sup> Come rilevato da RIMABOSCHI M., *L'istituto del lavoro portuale nelle panie della incoerenza evolutiva o della coerenza involutiva?*, in *Trasp.*, 2001, p. 110.

<sup>8</sup> *In nuce*, mentre MUNARI F., *Assetti e modelli organizzativi delle operazioni portuali e dei servizi ad esse connessi alla luce delle disposizioni della legge 30 giugno 2000, n. 186*, in *Dir. mar.*, 2000, p.1278 ha sostenuto la possibilità di ascrivere anche i servizi "interni" tra le prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie considerate dall'art. 16, ARATO M., *La riforma del lavoro portuale tra concorrenza e monopolio*, in *Dir. comm. int.*, 2000, p. 430 e MARESCA M., *La regolazione di porti tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2001, p. 89 hanno ritenuto che queste interessassero soltanto servizi "esterni", avulsi rispetto al ciclo delle operazioni portuali.

allorché, “pur trattandosi di attività distinte da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali”, risultino funzionali ad un suo proficuo svolgimento, contribuiscano a migliorarne la qualità in termini produttivi, di celerità nonché snellezza e siano necessarie ad eliminarne i residui o le conseguenze indesiderate. Pertanto, i servizi portuali *strictu sensu* potrebbero comprendere esclusivamente quelli esterni al ciclo delle operazioni portuali. Tuttavia, il *busillis* pare essere risolto soltanto a livello teorico, in quanto, da un punto di vista sostanziale, non è agevole discernere nella concretezza della casistica se un singolo servizio appartenga al ciclo delle operazioni oppure ne rimanga all'esterno. In proposito, gli studiosi non hanno raggiunto soluzioni univoche, tant'è che alcune attività (come la pesatura, la pulitura e la riparazione degli imballaggi) sono state qualificate quali servizi interni da una parte della dottrina,<sup>9</sup> esterni da quell'altra.<sup>10</sup> D'altronde, il sopramenzionato decreto ministeriale, anziché stabilire criteri idonei a vincolare le Autorità Portuali nella definizione dei vari servizi, ha previsto parametri piuttosto blandi e generici, per cui l'interprete non riesce a trarre elementi necessari ad acclarare il carattere di simili attività neanche dall'esame dei provvedimenti di elencazione dei servizi portuali *ex art.* 16, elaborati per ciascuno scalo da tali organismi di diritto pubblico.

## 1.2 I servizi di interesse generale

Diversamente, i servizi portuali di interesse generale non sono né “coincidenti, né strettamente connessi alle operazioni portuali”, derivando la loro denominazione dalla terminologia adottata alla lettera c) dell'art. 6.1 della l. n. 84/1994.<sup>11</sup> In particolare, quest'ultima disposizione ha riconosciuto, tra le competenze delle

---

<sup>9</sup> ARATO M., *op. cit.*, p. 430 ss.

<sup>10</sup> RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, Vol. V, Milano, 2001, p. 39 ss.

<sup>11</sup> In argomento è necessario rapportarsi alla preziosa analisi condotta da ZUNARELLI S., *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. trasp.*, 1995, p. 451 ss.



Autorità Portuali, quella di occuparsi dell’“affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso” all’utenza di tali servizi, rinviandone la concreta identificazione ad un apposito decreto ministeriale. Pochi mesi dopo l’entrata in vigore della legge di riforma portuale, il d. m. 14 novembre 1994 ha provveduto ad attuare la previsione suindicata elencando nel suo art. 1 i servizi portuali di interesse generale e fornendone, inoltre, una breve nozione volta a dissipare possibili dubbi contenutistici. Nello specifico, rientrano in questo gruppo: le stazioni marittime passeggeri (lett. E); il servizio idrico (lett. C); i servizi informatici e telematici (lett. F); i servizi comuni al settore industriale e commerciale del porto (lett. G); quelli di illuminazione (lett. A); di pulizia e raccolta rifiuti (lett. B); di manutenzione e riparazione (lett. D). A completamento del quadro, il d. m. 4 aprile 1996 ha successivamente ravvisato caratteri di interesse generale nel servizio ferroviario espletato nell’ambito degli scali marittimi. Ciò premesso, è utile sottolineare che le Autorità Portuali non possono esercitare direttamente tali servizi dovendo invece, come affermato dagli artt. 6.5 della l. n. 84/1994 e 3 del d. m. 14 novembre 1994, affidarli in concessione attraverso lo svolgimento di gare pubbliche, volte ad assicurare la necessaria concorrenza anche in relazione a queste attività. Del resto, l’obbligo di avvalersi di gare pubbliche per l’affidamento dei servizi portuali di interesse generale è stato recentemente confermato anche dal Consiglio di Stato che lo ha ritenuto eludibile solo quando vengano integrate le condizioni speciali previste da una norma di valore transitorio ed eccezionale, l’art. 23.5 della l. n. 84/1994.<sup>12</sup> Infatti, secondo tale disposizione nel caso in cui, da un lato, le disciolte organizzazioni portuali contemplate dall’art. 2 della legge di riforma avessero svolto in passato servizi aventi interesse generale e, dall’altro, si fossero verificati esuberi di personale nel passaggio di lavoratori dai preesistenti soggetti di “governo” dello scalo alle Autorità Portuali, queste ultime avrebbero potuto, in deroga alla disciplina

---

<sup>12</sup> In dettaglio, si tratta della pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VI, 30 luglio 2009, n. 4812, ricavabile dal sito internet <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

ordinaria, scegliere tra due opzioni: o proseguire l'erogazione dei servizi in oggetto fino ad esaurimento dell'eccedenza di personale o, diversamente, favorire la creazione tra le imprese attive *in loco* di una o più società il cui capitale prevedesse una partecipazione non maggioritaria di detti enti pubblici economici. In proposito, è opportuno ricordare che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), quando si è trovata a giudicare l'art. 23, comma 5, non si è mai espressa in termini positivi. Già nel 1993 con riferimento al progetto di riordino della legislazione in materia aveva avvertito nella previsione *de qua* il rischio di rendere

“inefficaci quelle caratteristiche di trasparenza e di imparzialità proprie della ripartizione di funzioni, con conseguenti ripercussioni negative sul corretto funzionamento del mercato e l'adeguata tutela della libertà di concorrenza delle imprese”.<sup>13</sup>

Tuttavia, a distanza di dieci anni da tale parere, nel 2003 l'AGCM ha ulteriormente assunto una posizione critica verso detta norma, sottolineando come uno dei presupposti per fruire della dispensa dalla disciplina generale, l'impiego di personale in esubero, non sembri più aver ragion d'essere. Ad avviso dell'Autorità, si dovrebbe presumere che, dato l'ampio arco temporale trascorso dalla promulgazione della l. n. 84/1994, i lavoratori in eccesso siano riusciti a trovare adeguata collocazione, per cui il persistere del regime eccezionale determinerebbe “distorsioni nella concorrenza”.<sup>14</sup> Per i motivi appena esposti la stessa ha quindi auspicato un intervento del legislatore diretto ad abrogare la disposizione controversa e ad adottare provvedimenti maggiormente in linea con la *ratio legis* sostanzialmente liberalizzatrice della normativa sui porti elaborata a metà degli anni Novanta.

---

<sup>13</sup> Queste sono, in sintesi, le conclusioni cui era approdata l'AGCM, nel parere del 16 settembre 1993, in *Boll.*, 4 ottobre 1993, n. 26., p. 23 ss.

<sup>14</sup> AGCM, 31 luglio 2003, *Legge 28 gennaio, n. 84, recante “Disposizioni sul riordino della legislazione in materia portuale” (art. 23, comma 5)*, in *Boll.*, 2003, n. 31.

### 1.3 I servizi portuali innominati

I servizi portuali innominati, invece, non sono menzionati, come suggerisce il nome stesso, dalla legge n. 84 del 1994 e risultano “individuabili in via residuale”<sup>15</sup>, comprendendo le attività estranee alle altre tipologie. Simili prestazioni, come le provveditorie di bordo e il rifornimento di carburante, vengono ad ogni modo regolamentate dall’art. 68 cod. nav. che assoggetta gli esercenti un’attività nell’interno dei porti “alla vigilanza” del loro Comandante. Inoltre, costoro possono essere, da un lato, obbligati per l’espletazione di tali servizi ad iscriversi previamente in registri *ad hoc* anche a numero chiuso; dall’altro, sottomessi ad “altre speciali limitazioni”. In merito, giova precisare che, con l’approvazione della legge di riforma del 1994, i poteri di vigilanza sono passati, secondo l’art. 8, comma 3, lett. h) del provvedimento, alle Autorità Portuali negli scali in cui sono state istituite, continuando a restare in capo alle Autorità Marittime solo ove le prime risultino assenti.<sup>16</sup> Nondimeno, anche in relazione ai servizi portuali innominati residuano perplessità, concernenti, in particolare, le fattispecie in cui per il loro svolgimento vengano utilizzate navi o galleggianti. Infatti, in base all’art. 66 cod. nav. nonché agli artt. 59 e ss. del regolamento per la navigazione marittima l’erogazione di servizi portuali, qualora coinvolga tali mezzi, avverrebbe in regime di concessione e dovrebbe soggiacere al necessario assentimento dell’Autorità Marittima anche in presenza di un’Autorità Portuale, facendo sorgere dubbi sul riparto delle rispettive competenze tra i due enti autoritativi.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Utilizzano questa espressione, CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, cit., p. 154.

<sup>16</sup> In tema, si rinvia alle valutazioni effettuate dalla Corte dei Conti, sez. contr. Stato, 10 luglio 1998, n. 90, in *Dir. trasp.*, 1999, p. 566 ss.

<sup>17</sup> Per un’ampia disamina delle funzioni e delle competenze delle due istituzioni deputate a presidiare i porti, BOI G. M., *L’Autorità marittima e L’Autorità portuale*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, 2009, pp. 1-17.

Se con riferimento alle operazioni portuali, la legge n. 84 del 1994, sancendo in termini perlomeno teorici l'affermazione di un principio di libera concorrenza tra le imprese impegnate negli scali, ha apportato significative variazioni rispetto al quadro previgente, dominato da una riserva di tali attività e, pertanto, da un consolidato monopolio a vantaggio delle compagnie portuali,<sup>18</sup> le stesse considerazioni non valgono in relazione al gruppo, non ancora esaminato, dei servizi portuali dedicati alle navi, che costituirà oggetto di dettagliata analisi nel paragrafo successivo.

---

<sup>18</sup> Per un'approfondita trattazione dei cambiamenti realizzati nel sistema delle operazioni portuali dalla riforma introdotta con la legge 28 gennaio 1994, n. 84, TACCOGNA G., *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, *passim* ma, soprattutto, pp. 7-98 e 579-800.

## CAPITOLO 2

### I SERVIZI TECNICO-NAUTICI

Nella vasta categoria dei servizi portuali esiste un gruppo di prestazioni che riveste una funzione peculiare di ausilio alla navigazione marittima e, più precisamente, alla movimentazione delle navi negli spazi acquei prospicienti gli scali. In ragione di siffatte caratteristiche, queste mansioni appaiono teleologicamente accomunate da un minimo comune denominatore, la loro destinazione precipua a garanzia e supporto della nave nelle fasi di inizio e conclusione del suo ruolo naturale di vettore marittimo. Per tali motivi, la dottrina più accreditata li ha qualificati come servizi “tecnico-nautici” oppure “ancillari alla navigazione”<sup>1</sup> o, ancora, “tecnico-operativi ausiliari”, individuandoli a livello definitorio in quelle attività rese alle imbarcazioni al momento del loro arrivo o della loro partenza dal porto, volte ad assicurarne la sosta, il transito e la manovra in condizioni di massima sicurezza. Ciò, a beneficio non solo del singolo “utente nave” ma anche di tutta la comunità portuale complessivamente intesa e, in ultima analisi, della collettività. D’altra parte, giova rilevare come simili prestazioni, avendo ad oggetto operazioni delineate sulla base delle suesposte esigenze specifiche, tendono sovente a concatenarsi con altri servizi dello stesso gruppo, cristallizzandosi in una successione di attività logicamente e materialmente consequenziali. Infatti, in termini esemplificativi, quando la nave giunge alla banchina il suo ormeggio non potrà mai anticipare il suo rimorchio, mentre, viceversa, risulterà prodromico a quest’ultimo in occasione della partenza della stessa dal molo. Tale rilievo consente di comprendere le motivazioni che hanno

---

<sup>1</sup> Una testimonianza della denominazione si rinviene già nel titolo dello studio condotto a metà degli anni Novanta da CARBONE S. M. – MUNARI F., *I servizi portuali ancillari alla navigazione tra esigenze di sicurezza e regole di mercato*, in *Dir. mar.*, 1995, p. 941.

spinto eminenti studiosi a ravvisare nella stretta interdipendenza tra le varie prestazioni una delle peculiarità dei servizi tecnico-nautici.<sup>2</sup>

Inoltre, è opportuno evidenziare il loro profondo collegamento con le situazioni in cui la navi possano avere difficoltà nel transito o nel passaggio, dovendosi muovere in spazi ristretti, quali i porti e le acque ad essi adiacenti, oppure in zone di mare recanti pericoli per la navigazione, come i canali o gli stretti. In simili contesti, diversamente dal cabotaggio in mare aperto, la movimentazione dei vascelli necessita di particolari competenze a carattere marinaro e, soprattutto, di una conoscenza integrale e consolidata delle condizioni fisico-geografiche dei luoghi ove il servizio deve essere erogato e delle tecniche distintive di quest'ultimo. Non a caso, questo genere di attività, sia per la solida preparazione degli uomini impiegati che per le peculiarità dei mezzi nautici in dotazione, costituisce un autentico presidio all'interno di ciascun bacino portuale, posto a completa disposizione dell'amministrazione marittima che potrà avvalersene in tutto l'arco della giornata, qualora le circostanze lo richiedano. Anzi, proprio la disponibilità pressoché totale di questi servizi, letteralmente ventiquattro ore su ventiquattro per 365 giorni l'anno, li differenzia in maniera notevole dalle prestazioni rese in via ordinaria alle merci nell'ambito degli scali. In ragione dei lineamenti sin qui osservati, la dottrina maggioritaria ha riconosciuto nei servizi tecnico-nautici la vocazione al soddisfacimento di esigenze di natura pubblica, quali, segnatamente, quella di garantire la sicurezza della navigazione negli spazi acquei portuali, la salvaguardia della vita e dell'integrità delle persone, la continuità d'uso delle imbarcazioni, la conservazione delle infrastrutture esistenti e, di riflesso, la tutela dell'ambiente marino.

Premesse queste considerazioni introduttive, occorre soffermarsi sulla tipologia di prestazioni ricomprese nella *species* in commento. In merito, la dottrina

---

<sup>2</sup> LONGOBARDI R., *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (approfondita con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, Torino, 1997, p. 294.

maggioritaria ha incluso tra i servizi tecnico-nautici principalmente il pilotaggio, il rimorchio, l'ormeggio e il battellaggio.<sup>3</sup> Tuttavia, alcuni autori hanno aggiunto a questi quattro elementi anche il servizio svolto dai palombari e dai sommozzatori oltre a quello portabagagli.<sup>4</sup> Individuando brevemente i contorni delle attività appena elencate che costituiranno oggetto di disamina più approfondita nel prosieguo della trattazione, il pilotaggio consiste nel fornire assistenza al Comandante della nave nelle fasi delicate di ingresso nel porto e di uscita dallo stesso, garantendo alla figura apicale informazioni sulla specificità dello scalo nonché degli spazi acquei in cui avviene il servizio e suggerendo la manovra. Ciò, in considerazione dei rimorchiatori di cui l'imbarcazione eventualmente si serva e di tutti i movimenti in atto nelle acque dei bacini interessati, con riferimento, soprattutto, alle aree "sensibili" in termini di maggiore rischio di collisioni. Diversamente, il servizio di rimorchio garantisce alle navi la possibilità di manovra in spazi ristretti, consentendo loro di avvicinarsi, transitare e partire dal porto. Inoltre, permette alle imbarcazioni di affrontare in condizioni di maggior sicurezza scenari meteo-marini particolarmente difficili. L'ormeggio, invece, assicura il corretto attracco del mezzo nautico in arrivo alle banchine o alle boe dello scalo, offrendo adeguata vigilanza sullo stesso per tutta la sua permanenza in porto e pronto intervento nel caso in cui si dovesse profilare una necessità o emergenza. Parimenti, l'ormeggiatore deve cooperare con l'equipaggio della nave al momento della partenza, liberandola dagli ancoraggi e aspettando preso il luogo di disormeggio che l'imbarcazione abbia lasciato in sicurezza le acque portuali e preso definitivamente il mare. Il quarto servizio abitualmente annoverato tra le prestazioni tecnico-nautiche è il battellaggio, deputato a trasferire dallo scalo

---

<sup>3</sup> *Ex multis*, ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità Portuali*, Milano, 2009, p. 165; XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998, p. 176.

<sup>4</sup> Annoverano nella "famiglia" dei servizi tecnico-nautici le prestazioni svolte da palombari e sommozzatori LEFEBVRE D'OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, decima ed., Milano, 2004, pp. 158-159, mentre ANTONINI A., *Servizi tecnico-nautici e concorrenza*, in *Dir. trasp.*, 2012, p. 122, oltre a queste due attività, comprende anche quella portabagagli.

alla nave ferma in rada sia persone, quali agenti, provveditori o membri dell'equipaggio, sia beni essenziali all'ordinario svolgimento delle attività di bordo.

Da un punto di vista storico, le caratteristiche precipue dei servizi appena elencati avevano indotto la dottrina più risalente a distinguere il pilotaggio e il rimorchio, qualificati da una natura eminentemente imprenditoriale, dagli altri, come l'ormeggio e il battellaggio, integranti esercizio di attività professionale. Tuttavia, una simile differenziazione appartiene oramai al passato, non risultando in verità più attuale, soprattutto con riferimento ai mutamenti intervenuti nelle dinamiche dei settori coinvolti. Le prestazioni usualmente indicate quali servizi professionali sono state infatti oggetto di un notevole progresso tecnologico e sviluppo evolutivo, implicando oggi un'organizzazione e un impiego di mezzi tali da evidenziare la presenza di autentiche imprese. Pertanto, nonostante il quadro legislativo prescriva l'iscrizione di ogni prestatore del servizio in appositi registri, la realtà empirica mostra come l'apporto del singolo rivesta carattere residuale e limitato rispetto ad organismi complessi, articolati secondo logiche imprenditoriali in grado di mutare il dna dei fornitori tradizionali.

## **2.1 Il quadro normativo dedicato ai servizi tecnico-nautici**

### **2.1.1 La regolamentazione prevista dalla l. n. 84/1994**

Proprio la presenza di un interesse pubblico, rappresentato *prima facie* dalla sicurezza della navigazione e dell'approdo, contribuirebbe, per un verso, a spiegare l'attuale quadro normativo dedicato a tali servizi e, per l'altro, costituirebbe il principio in grado di uniformare prestazioni altrimenti piuttosto eterogenee. In relazione al primo profilo, permetterebbe di comprendere le motivazioni sottese alla



scelta operata dalla l. n. 84/1994 di apportare modifiche puntiformi al preesistente assetto normativo dei servizi tecnico-nautici.<sup>5</sup> Ciò contrariamente a quanto verificatosi con riferimento alle operazioni portuali, rese oggetto di profondi cambiamenti da parte della legge di riforma del settore, volti a superare la riserva stabilita in favore delle compagnie pertinenti a ciascuno scalo e affermare, perlomeno in via teorica, la piena validità del principio di libera concorrenza tra gli operatori del segmento imprenditoriale concernente la movimentazione delle merci in banchina e nelle immediate prossimità.<sup>6</sup> Infatti, se si escludono alcune disposizioni inserite nella legge sui porti dalla l. n. 647 del 1996 e dalla l. n. 186 del 2000, i servizi tecnico-nautici risultano ancora sostanzialmente disciplinati dal codice della navigazione e dal collegato regolamento per la navigazione marittima. In merito al secondo profilo, il dato letterale del comma 1-*bis* contenuto nell'art. 14 della l. n. 84/1994 parrebbe dissipare il campo da qualsiasi dubbio, suffragando il ruolo centrale dell'interesse pubblico in materia. In proposito, la norma sembra essere alquanto cristallina:

“i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono servizi di interesse generale atti a garantire nei porti, ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo”.

La definizione appena riportata è particolarmente emblematica sotto molteplici punti di vista. In primo luogo, colloca i servizi tecnico-nautici nella sfera di applicazione dell'art. 106, comma 2 TFUE (ex art. 86 TCE), secondo cui le imprese impegnate nella gestione di servizi di interesse economico generale devono rispettare le norme comunitarie in materia di libera concorrenza a patto che una simile sottoposizione non impedisca l'adempimento, in linea di diritto o in termini fattuali, della missione loro affidata. Infatti, nonostante il legislatore italiano abbia omesso

---

<sup>5</sup> CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, cit., p. 129.

<sup>6</sup> In merito, CAMPAILLA M., *Le operazioni portuali*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna, 2004, *passim*; MARESCA M., *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 55 ss. e, soprattutto, pp. 97-104.

l'indicazione dell'aggettivo "economico", l'espressione presente nel comma 1-*bis* dell'art. 14 viene ritenuta dalla dottrina maggioritaria equivalente a quella contemplata nell'ambito della fonte primaria del diritto dell'Unione Europea. Tale parallelismo ha comportato riflessi significativi sulla tematica oggetto di indagine. In particolare, poiché si è ritenuto che la funzione specifica dei servizi tecnico-nautici, ravvisata proprio nella sicurezza della navigazione nelle acque portuali, potesse essere compromessa dall'eventuale attuazione di logiche concorrenziali nel settore, l'art. 106, comma 2 TFUE ha suffragato la scelta di affidare la prestazione di queste operazioni ad un fornitore unico.<sup>7</sup>

In secondo luogo, la norma in esame ha indotto alcuni eminenti studiosi<sup>8</sup> a sostenere la possibilità di tracciare una netta divisione tra alcuni servizi tecnico-nautici, contraddistinti dalla presenza di un interesse generale, da altri in cui tale qualificazione non sarebbe rinvenibile e che risulterebbero dunque sottratti alla disciplina dei primi. Mentre il pilotaggio, il rimorchio, l'ormeggio e il battellaggio, in virtù del loro ruolo di garanzia per la sicurezza della navigazione e dell'approdo, meriterebbero un regime particolare, siffatta valutazione non potrebbe estendersi né ai servizi dei sommozzatori e dei palombari, né a quello portabagagli. In quest'ottica, l'art. 14 comma 1-*bis* consentirebbe, quindi, di delineare una ripartizione significativa all'interno della categoria in esame.

Inoltre, attraverso la novella introdotta nel 2000 il legislatore nazionale ha dato corpo nel nostro ordinamento ai principi comunitari affermati negli anni Novanta dall'allora Corte di Giustizia delle Comunità Europee nonché dalla Commissione sia

---

<sup>7</sup> CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, cit., pp. 130-131.

<sup>8</sup> ANTONINI A., *Servizi tecnico-nautici e concorrenza*, cit., p. 122.

con riferimento alle operazioni portuali che ai servizi tecnico-nautici in una serie di rilevanti pronunce, oggetto di approfondita trattazione nel prosieguo.<sup>9</sup>

Ciò premesso, l'*incipit* inserito dall'art. 1 della l. n. 186 del 2000 a coronamento del comma 1-*bis* dell'art. 14 non si è limitato alla pur fondamentale asserzione dell'interesse generale sotteso all'espletamento dei servizi tecnico-nautici, ma ha inteso affrontare un aspetto di notevole rilievo per la tematica in esame, quello di una loro eventuale obbligatorietà. Infatti, la previsione contenuta nella l. n. 84/94 si è espressa in merito, differenziando la disciplina del pilotaggio rispetto a quella delle altre prestazioni cui viene abitualmente avvicinato. In particolare,

“per il pilotaggio l'obbligatorietà è stabilita con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Per gli altri servizi l'Autorità marittima può renderne obbligatorio l'impiego tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate”.

Secondo parte della dottrina,<sup>10</sup> la disposizione sembrerebbe manifestare l'intenzione del legislatore di ridurre il potere di codecisione delle Autorità Portuali, convogliando la partecipazione stessa dei soggetti interessati entro i confini delineati dai principi sulla trasparenza dei procedimenti amministrativi. Ciò, in coerenza con la prospettiva di attribuire la responsabilità decisionale e la competenza prioritaria in un settore così delicato ad un ente considerato più “terzo” rispetto alle suesposte esigenze di sicurezza, l'Autorità Marittima.

Se queste sono state le modifiche introdotte dalla legge n. 186/2000, occorre altresì rilevare come il comma 1-*bis* dell'art. 14 contenesse già elementi di importanza cardinale per l'analisi di questa branca di servizi portuali. Basti pensare che nella sua versione iniziale, al momento della sua introduzione ad opera della

---

<sup>9</sup> CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., *La regolazione dei servizi tecnico-nautici*, Milano, 2004, p. 27.

<sup>10</sup> CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., p. 28.

legge n. 647 del 23 dicembre 1996,<sup>11</sup> si era occupato di uno dei nodi gordiani per il tema in esame, quello delle tariffe, disciplinandone la formazione mediante il coinvolgimento dei vari soggetti interessati e l'indicazione del riparto di competenze tra gli stessi.<sup>12</sup> Nello specifico, nell'ottica del legislatore:

“I criteri ed i meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio sono stabiliti dal Ministero dei trasporti e della navigazione sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal comando generale del Corpo delle capitanerie di porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità Portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale”.

I primi commentatori non hanno esitato ad osservare la portata innovativa della previsione ora ricordata che mirava a riformare la genesi delle tariffe delle prestazioni tecnico-nautiche, garantendo possibilità di confronto tra tutti gli *stakeholders*, con effetti significativi in termini di rafforzamento della sicurezza nella erogazione di tali servizi. Ciò in quanto permetterebbe “un'esatta percezione” dei requisiti dell'attività richiesti dall'utenza, assicurando la piena soddisfazione della domanda di servizio e, al contempo, evitando operazioni non ricercate o non necessarie, oltre a scongiurare situazioni speculari, caratterizzate dall'assenza di servizi indispensabili.<sup>13</sup>

Di diverso avviso è stata invece l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che ha espresso valutazioni diametralmente opposte, dirette ad evidenziare come la consultazione con gli organismi associativi imprenditoriali degli utenti appaia, da un punto di vista concorrenziale, piuttosto discutibile. Nella sua

---

<sup>11</sup> In realtà, per la precisione, il provvedimento normativo *de quo* ha convertito in legge con modificazioni il D.L. 21 ottobre 1995, n. 535, recante *inter alia* disposizioni per il settore portuale. In specie, la previsione rilevante per la tematica che qui ci occupa è l'art. 2, aggregato in sede di conversione, che ha a sua volta aggiunto i commi 1-*bis* e 1-*ter* all'art. 14 della legge 28 gennaio 1994, n. 84.

<sup>12</sup> LONGOBARDI R., *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (approfondita con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, cit., p. 295.

<sup>13</sup> MUNARI F., *Il riordino della legislazione portuale e la disciplina dei servizi funzionali alla sicurezza nelle acque portuali. Appunti per una discussione*, in *Dir. mar.*, 1996, p. 971.

Deliberazione del 16 ottobre 1997, ha infatti puntualizzato che dette associazioni non offrirebbero adeguata rappresentanza a tutte le imprese potenzialmente interessate alla fruizione del servizio, per cui eventuali accordi conclusi fra le stesse potrebbero recare carattere discriminatorio<sup>14</sup> ovvero condurre in ogni caso alla determinazione di tariffe elevate ove le utilizzatrici riescano a rivalersene nei mercati in cui agiscono.<sup>15</sup>

Tuttavia, al di là delle considerazioni che precedono, il comma 1-*bis* dell'art. 14 presenta non poche difficoltà interpretative e di coordinamento con le disposizioni dettate dal codice della navigazione relativamente alla formazione tariffaria di singoli servizi ancillari. Invero, con riferimento al pilotaggio, le incertezze riguardano l'approvazione delle tariffe: da un lato, l'art. 91 cod. nav. attribuisce un simile potere al Ministro dei Trasporti, che dovrebbe a tal fine sentire le associazioni sindacali di categoria; dall'altro, come detto, secondo la l. n. 84/94 il Ministero dei Trasporti e della Navigazione avrebbe il compito di "stabilire i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe", mentre la legge sui porti sembra tacere sulla fase successiva, non indicando l'istituzione competente ad approvarle. Nondimeno, ulteriori aporie attengono al rimorchio, all'ormeggio e al battellaggio, le cui tariffe verrebbero, per effetto, rispettivamente, dell'art. 101, comma 3 cod. nav. nonché degli artt. 212 e 215, comma 3 reg. nav. mar., "stabilite" dal Capo del Compartimento. In proposito, non è allora agevole comprendere se il Ministero dei Trasporti e della Navigazione goda esclusivamente della facoltà di individuare i criteri e i meccanismi di fissazione delle tariffe relative a questi servizi o, in aggiunta, possa determinarne, anche in via discrezionale, gli importi corrispondenti. Qualora si propendesse per la prima ipotesi, al Capo del Compartimento spetterebbe la fissazione dei corrispettivi, dovendo comunque avvalersi dei criteri elaborati dal

---

<sup>14</sup> Una simile circostanza è stata accertata relativamente al servizio di ormeggio proprio dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella fase istruttoria del caso *Cardile Bros/Angopi*.

<sup>15</sup> PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, Bologna, 2003, pp. 102-103.

governo centrale. Diversamente, nel caso in cui si aderisse alla seconda ricostruzione, il Ministero beneficerebbe della titolarità di decidere direttamente l'ammontare delle tariffe, per cui gli artt. 101, comma 3 cod. nav., 212 e 215, comma 3 reg. nav. mar. risulterebbero *de facto* implicitamente abrogati.<sup>16</sup>

Alle suesposte difficoltà interpretative si somma, inoltre, la mancata attuazione del comma 1-*bis* dell'art. 14, dal momento che il decreto ministeriale ivi contemplato non è stato sinora emanato. Di conseguenza, il procedimento amministrativo di determinazione delle tariffe rimane ad oggi ancorato alla disciplina fornita in materia dal codice della navigazione, dal regolamento per la navigazione marittima e dalle norme di rango secondario che a questi si riferiscono.

Le modifiche apportate dalla legge n. 647/96 hanno comportato anche l'inserimento di un comma 1-*ter* all'interno della previsione in commento, l'art. 14 della l. n. 84/94, che, in precedenza, era dunque formato da un'unica disposizione, riguardante la controversa ripartizione di competenze tra le Autorità Portuale e Marittima in tema di funzioni di polizia e sicurezza nonché le restanti a carattere amministrativo. In dettaglio, il comma 1-*ter* recita:

“Nei porti sede di Autorità portuale la disciplina e l'organizzazione dei servizi di cui al comma 1-bis sono stabilite dall'Autorità marittima di intesa con l'Autorità portuale. In difetto di intesa provvede il Ministro dei trasporti e della navigazione<sup>17</sup>”.

Come facilmente intuibile dalla struttura normativa e dal rinvio alla disposizione precedente, si tratta di una previsione posta a completamento del quadro descritto dal comma 1-*bis* dell'art. 14, di cui costituisce un innegabile *pendant*. In effetti, secondo

---

<sup>16</sup> Per queste riflessioni, BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000, p. 72 ss.

<sup>17</sup> In virtù dell'art. 2 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, dedicato alla “*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*”, la figura competente in materia è attualmente indicata secondo la dicitura Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

la tesi più persuasiva, la l. n. 84/94 sembrerebbe auspicare due fasi distinte nella individuazione delle tariffe per i servizi ancillari alla navigazione. *In primis*, richiederebbe nel suo comma 1-*bis* una procedura nazionale di enucleazione dei criteri e dei meccanismi volti a disciplinare, con riferimento a tutti i porti italiani, la formazione generale dei profili tariffari delle prestazioni tecnico-nautiche; in secondo luogo, al successivo comma 1-*ter* contemplerebbe una procedura locale in grado di attagliare ogni singola tariffa alle peculiarità di quel determinato servizio all'interno di quello specifico scalo. Quest'ultimo procedimento, in virtù della sua diretta incidenza sulla conformazione delle attività sin qui delineate, richiederebbe, secondo il dato letterale del comma 1-*ter*, un'intesa tra l'Autorità Marittima e quella Portuale, cui solo in ultima analisi potrebbe supplire l'attuale Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, mediante un intervento finalizzato a scongiurare possibili *impasse*. Una simile ipotesi ricostruttiva affonderebbe le proprie radici su di una considerazione non trascurabile: "la disciplina e l'organizzazione" dei servizi tecnico-nautici cui fa riferimento il comma 1-*ter* dovrebbero a rigor di logica poter includere un aspetto saliente della tematica, quale la formazione della singola tariffa a livello locale. Da intendersi secondo un'accezione ampia del termine e, quindi, comprensiva di eventuali incrementi e rimodulazioni.<sup>18</sup>

D'altra parte, vari elementi paiono militare in favore della lettura normativa appena richiamata. Il ruolo importante della struttura tariffaria nell'organizzazione dei servizi è stato già da tempo riconosciuto dallo stesso Ministero, come evidenziato dalla circolare DEM3/1739 del 17 luglio 2000. Attraverso quest'ultima, infatti, ha invitato indistintamente sia le Autorità Marittime sia le Autorità Portuali a ristrutturare le tariffe eliminando alcune maggiorazioni, posto che tale operazione "può comportare riflessi sull'organizzazione del servizio e conseguentemente sul costo dello stesso". In maniera analoga, anche l'Autorità Garante della Concorrenza e

---

<sup>18</sup> In tema, da ultimo, CARNIMEO N., *Beni demaniali e gestione portuale*, in CAFFIO F. – CARNIMEO N. – LEANDRO A., *Elementi di diritto e geopolitica degli spazi marittimi*, Bari, 2013, p. 291 ss.

del Mercato in sede di indagine conoscitiva ha rilevato nella riforma dell'art. 14 lo scopo di garantire alle Autorità Portuali "il controllo di una voce di costo significativa come quella dei servizi tecnico-nautici". Inoltre, da un punto di vista teorico, l'analisi economica delle logiche tariffarie ha mostrato la loro incidenza sulla capitalizzazione del concessionario e sulle dinamiche con cui la prestazione viene erogata. In proposito, mutamenti nei compensi per i servizi resi alle navi potrebbero indurre le imprese del settore a mantenere lo *status quo*, incrementando l'utilizzo della flotta e/o migliorando le sinergie tra le risorse umane oppure, viceversa, ad aumentare i fattori della produzione, diminuendo però l'utilizzo dei singoli elementi e, quindi, l'efficienza complessiva della loro gestione.

Riservandoci di sviluppare ulteriormente il tema nel corso dei capitoli successivi, qui preme evidenziare lo stretto legame tra i profili tariffari, da un lato, e la disciplina e l'organizzazione dei servizi tecnico-nautici, dall'altro. Non si può, allora, sfuggire alla seguente riflessione: un'interpretazione rigorosa dell'art. 14 richiederebbe, pur entro criteri nazionali individuati *ex ante* dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (comma 1-*bis*), la partecipazione congiunta e l'intesa di entrambe le Autorità, sia quella Marittima che la Portuale, nella definizione delle tariffe (comma 1-*ter*).

Tuttavia, le tariffe attuali costituiscono invece il risultato di una progressiva implementazione degli importi in essere prima dell'avvento della legge di riforma portuale del 1994. In mancanza dell'istruttoria prevista dal comma 1-*bis* per consentire un dialogo tra tutti portatori di interesse (Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto, rappresentanze unitarie delle Autorità Portuali, soggetti erogatori dei servizi e utenza portuale), il Ministero ha fatto ricorso a circolari volte ad indicare non tanto criteri di formazione quanto parametri di aggiornamento delle tariffe e che si fondano *tout court* sui valori sino a quel tempo vigenti. Ciò ha integrato gli estremi di una prassi disapplicativa foriera di significative distorsioni nel



mercato di riferimento. La mancata attuazione dell'art. 1-ter è sembrata, dunque, comprimere in larga parte i pur limitati spazi di innovazione apportati nel settore dalle modifiche del 1996 e del 2000.

Come accennato *supra*, i servizi tecnico-nautici non solo non erano stati in un primo momento coinvolti dalla trasformazione intervenuta in materia con il provvedimento di riordino della normativa portuale, ma non venivano neppure menzionati dal testo originario della legge n. 84/1994. L'unica disposizione avente una certa rilevanza per il tema, l'art. 14 nella sua versione primigenia, formata esclusivamente dal comma 1, non si spingeva oltre un blando rinvio alla regolamentazione preesistente, confermando la competenza dell'Autorità Marittima nella pianificazione e strutturazione dei servizi finalizzati a garantire la sicurezza negli scali. Infatti, la norma continuava a riconoscere in capo a tale organismo

“le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali, e le rimanenti funzioni amministrative”.

Ora, è necessario puntualizzare che l'apparente assolutezza caratterizzante la formulazione del precetto dianzi ricordato veniva in realtà temperata dalla riserva stabilita in favore delle Autorità Portuali delle competenze attribuite loro dalla stessa legge n. 84/94. Parimenti, la previsione in esame faceva salve le prerogative riconosciute alle aziende speciali delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) istituite in base all'art. 32 del r.d. 20 settembre 1934, n. 2011 dapprima soltanto in relazione ai compiti di programmazione, promozione e coordinamento e, a seguito delle integrazioni apportate dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30, anche in merito alla predisposizione ed elaborazione di piani triennali da sottoporre al Ministro dei Trasporti e della Navigazione nell'ambito della progettazione delle opere portuali.

Più in generale, a conclusione di questa disamina delle singole disposizioni che compongono l'art. 14 è giunto forse il momento di mettere in luce l'eredità fondamentale trasmessaci da questa previsione legislativa. In effetti, la sua portata innovativa non pare essere revocabile in dubbio e il patrimonio di suggestioni lasciato agli interpreti sembra potenzialmente cospicuo. Come rilevato da attenta dottrina,<sup>19</sup> la versione attuale dell'art. 14 ha, per un verso, enfatizzato l'unitarietà e le ragioni che accomunano questa tipologia di servizi, contribuendo in via progressiva ad uniformarne la disciplina relativamente ad aspetti significativi, quali l'organizzazione e le tariffe. Per altro verso, ha espressamente codificato la natura di tali prestazioni in termini di servizi di interesse economico generale, seguendo alcune storiche pronunce della Corte di Giustizia delle Comunità Europee. Inoltre, ne ha confermato l'inquadramento all'interno di un mercato regolato, come attività governate secondo modelli ed assetti ritenuti idonei ad assicurarne la funzione pubblica. Infine, ha modernizzato il quadro normativo costituito dal codice della navigazione e dal regolamento per la navigazione marittima, apportando almeno a livello teorico importanti novità volte a favorire la codecisione tra le Autorità e il coinvolgimento degli utenti, tramite le associazioni rappresentative di categoria, in relazione alle questioni di maggior impatto per il settore.

### **2.1.2 La disciplina del codice della navigazione**

Se criteri di natura organizzativo-funzionale e concernenti gli aspetti tariffari possono essere tratti dalla l. n. 84/94 e, in via specifica, dal suo art. 14, ulteriori indicazioni sulla disciplina complessiva dei servizi tecnico-nautici paiono derivare da uno strumento normativo ben più risalente nel tempo, il codice della navigazione. Nondimeno, è forse utile chiarire da subito che in esso manca completamente qualsiasi riferimento anche alla sola espressione sin qui utilizzata per designare

---

<sup>19</sup> CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., pp. 26-27.

l'insieme di prestazioni composto soprattutto da pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio. La denominazione "servizi tecnico-nautici" è in effetti, nell'utilizzo qui contemplato, un neologismo, per cui non deve stupire la sua assenza dalle previsioni di carattere codicistico. Effettuata questa considerazione preliminare, alcune norme meritano comunque di essere valutate in dettaglio. Innanzitutto, è necessario volgere lo sguardo all'art. 17 cod. nav., secondo cui l'Autorità Marittima rappresenta l'ente amministrativo dotato di tutte le competenze generali e residuali nell'ambito della navigazione e, pertanto, dovrebbe avere la facoltà di intervenire nella regolamentazione dei servizi tecnico-nautici. In particolare, ai sensi della disposizione ricordata "il direttore marittimo esercita le attribuzioni conferitegli dal presente codice, dalle altre leggi e dai regolamenti", mentre ad altre figure rilevanti quali "il capo del compartimento, il capo del circondario, e i capi degli altri uffici marittimi dipendenti", in aggiunta alle attribuzioni conferite loro dal presente codice, dalle altre leggi e dai regolamenti, spetterebbe l'esercizio di "tutte le attribuzioni amministrative relative alla navigazione e al traffico marittimo, che non siano specificamente conferite a determinate autorità". Ciò, ovviamente, entro i confini delle rispettive circoscrizioni.<sup>20</sup>

Orbene, la previsione citata da ultimo ritaglierebbe un ruolo per l'Autorità Marittima in materia di servizi tecnico-nautici soltanto perché questa non sarebbe espressamente menzionata in altre disposizioni del codice e, quindi, in un'ottica generale e per ragioni di residualità rispetto a profili manifestamente contemplati dal principale *corpus* normativo di disciplina della navigazione. Sennonché, l'importanza della funzione esercitata in tema da tale organismo viene suffragata da due disposizioni successive, gli artt. 62 e 63 cod. nav. Il primo enuncia il potere del Comandante del Porto di regolare e vigilare, in conformità con il regolamento, "l'entrata e l'uscita, il movimento, gli ancoraggi e gli ormeggi delle navi" oltre

---

<sup>20</sup> Per questo riferimento, CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, p. 283.

all'ammarramento, allo stanziamento e agli spostamenti degli idrovolanti nelle acque prospicienti lo scalo. Il secondo, invece, prevede che detta figura possa, da un lato, ordinare alle navi presenti negli spazi portuali l'ormeggio, il disormeggio ed ogni altra movimentazione ritenuta necessaria od opportuna; dall'altro, qualora le circostanze lo richiedano, disporre "l'esecuzione d'ufficio delle manovre ordinate", a spese degli stessi bastimenti. Inoltre, in casi di estrema urgenza, la norma prevede che il medesimo organo abbia il potere di deliberare addirittura il taglio degli ormeggi. Di conseguenza, è evidente come l'art. 63 cod. nav. affidi all'Autorità Marittima la competenza di intervento in situazioni emergenziali, garantendole a tal fine la potestà di utilizzare i prestatori dei servizi ancillari alla navigazione anche quali suoi ausiliari veri e propri.<sup>21</sup>

Ciò premesso, relativamente alle prestazioni in oggetto si rinvengono ulteriori previsioni meritevoli di considerazione, soprattutto per la loro possibile incidenza sugli aspetti organizzativi. È questo il caso dell'art. 66 cod. nav., che individua nel Comandante del Porto la figura cui spetta regolare e vigilare l'impiego delle navi, dei galleggianti e delle altre costruzioni galleggianti funzionali alle attività dello scalo, seguendo le disposizioni del regolamento.<sup>22</sup> Si pone sulla stessa lunghezza d'onda il successivo art. 67 cod. nav., diretto a conferire al Capo del Compartimento la facoltà di limitare il numero delle navi e dei galleggianti addetti al servizio dei porti, in base alle esigenze di traffico riscontrate. Pertanto, secondo le analisi condotte da eminenti studiosi, entrambe queste disposizioni permetterebbero all'Autorità Marittima di prescrivere i mezzi di cui devono dotarsi, a seconda delle peculiarità del porto e dei suoi spazi acquei, le imprese erogatrici dei servizi tecnico-nautici nello svolgimento del proprio compito. Nondimeno, anche una norma di chiusura del sistema, l'art. 81 cod. nav., riconosce a livello generale al Comandante del Porto il potere di assumere

---

<sup>21</sup> In tema di poteri affidati al Comandante del Porto, XERRI SALAMONE A., op. cit., p. 125.

<sup>22</sup> XERRI SALAMONE A., op. cit., pp. 178-179.

e decisioni e prendere misure in relazione a tutte le fattispecie riguardanti “la sicurezza e la polizia del porto o dell’approdo e delle relative adiacenze”.<sup>23</sup>

Alla luce delle disposizioni richiamate e delle considerazioni effettuate nel corso della loro breve disamina si può allora dire che il codice della navigazione, pur non contemplando espressamente la categoria dei servizi tecnico-nautici, in quanto delineatasi nel corso del tempo, consenta di individuare comunque un organismo deputato a disciplinare tali prestazioni, stabilendo gli obblighi di servizio pubblico connessi alla loro erogazione. Detto soggetto è rappresentato dall’Autorità Marittima, le cui competenze nel settore vengono però, oggigiorno, sfumate dalle suesposte previsioni della legge n. 84/1994, la cui ottemperanza richiede il raggiungimento di intese con le Autorità Portuali in relazione ad aspetti significativi come, ad esempio, l’adozione di regolamenti di servizio volti a conformare ad ogni singolo scalo queste funzioni rese alle navi.<sup>24</sup>

Ciò precisato, il codice della navigazione e il regolamento per la navigazione marittima dedicano ampio spazio alla disciplina delle singole prestazioni tecnico-nautiche e, dunque, in questa fase della trattazione è opportuno approfondire maggiormente la regolamentazione che nel diritto italiano contraddistingue ciascun servizio ausiliario ai vettori rispetto alle altre realtà operative.

---

<sup>23</sup> In termini simili, CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 283.

<sup>24</sup> ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità Portuali*, cit., p. 164; CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 283-284.

## 2.2 I singoli servizi tecnico-nautici

### 2.2.1 Il pilotaggio

Quando una nave si accinge ad entrare in porto, il primo operatore con cui il Comandante del vascello si trova ad interagire è solitamente il pilota, coprotagonista nell'individuare la traiettoria esatta e le manovre necessarie negli angusti o, comunque, frequentati bacini rivieraschi e, in particolare, dalla stazione di pilotaggio fino all'approdo al molo. In queste fasi delicate, tale figura può raggiungere fisicamente la nave oppure comunicare mediante strumentazioni radio, avvalendosi di un canale VHF prestabilito.

In termini sostanziali, il pilotaggio consiste quindi in quella caratteristica attività di assistenza tecnica al Comandante della nave integrata dalla fornitura di indicazioni concernenti la rotta e l'esecuzione della manovra allorché la navigazione possa presentare difficoltà e rischi maggiori di quanto non accada usualmente, sia in ragione dello stato dei luoghi che delle condizioni del traffico. In simili circostanze, risulta allora utile se non indispensabile la cooperazione di personale marittimo qualificato particolarmente esperto degli specchi acquei in cui avviene la movimentazione del vascello.<sup>25</sup>

Tale definizione è confermata *inter alia* dallo stesso codice della navigazione che, nel primo comma del suo art. 92, mentre indica le attribuzioni e gli obblighi dei piloti finisce per offrire in maniera implicita una descrizione del servizio in esame: “Il pilota suggerisce la rotta e assiste il comandante nella determinazione delle manovre necessarie per seguirla”. Qualora il pilota debba erogare la prestazione recandosi a bordo della nave, la raggiungerà tramite un apposito mezzo nautico, denominato

---

<sup>25</sup> ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Padova, 2009, p. 391.

pilotina. Salito sul vascello, dovrà verificare il rispetto da parte del Comandante delle prescrizioni formulate dall’Autorità Marittima, sincerandosi nello specifico che le liste di controllo (c.d. *check list*) compilate dall’equipaggio evidenzino la piena ottemperanza ai principali parametri di sicurezza. Se nel corso degli accertamenti emergessero inadempienze agli obblighi prescritti, il pilota sarà tenuto a riferire al Comandante del Porto, presentando adeguato rapporto sulle difformità riscontrate, e, inoltre, avrà la facoltà di rifiutare il proprio sostegno all’effettuazione della manovra. terminate con esito positivo le ricognizioni, potrà stabilire contatti radio con gli altri soggetti incaricati di garantire servizi alle navi, svolgendo una significativa attività di coordinamento tra i vari interventi. A questo punto dovrà infatti suggerire al Comandante del bastimento il numero di rimorchiatori da utilizzare durante i movimenti nelle acque portuali per condurre a buon fine la vezione. Analogamente, concorderà con il Comandante dell’imbarcazione le condizioni di ormeggio della stessa, valutando in proposito non solo le sue dimensioni ma anche le condizioni meteo-marine del momento e quelle previste nell’arco temporale di permanenza nello scalo. Per attuare la linea adottata, dovrà per l’appunto individuare con gli ormeggiatori le posizioni a terra in cui i cavi della nave verranno incocciati ai dispositivi di attracco quali ganci, boe e bitte, privilegiando collocazioni in grado di permettere un agevole disormeggio, soprattutto in circostanze emergenziali o complicate dagli agenti atmosferici.

In una prospettiva storica, è interessante notare come la consapevolezza del ruolo rivestito dal pilotaggio nell’assicurare una navigazione più sicura fosse stata acquisita sin dagli statuti delle Repubbliche Marinare, venendo il servizio regolamentato in dettaglio già dal Codice per la Veneta Mercantile Marina del 1786.<sup>26</sup> D’altra parte, le prime testimonianze di questa attività risalgono alle fonti medioevali e, in particolare, ad una raccolta di massime del XII secolo vigenti per le

---

<sup>26</sup> VOLLI E., voce *Pilotaggio (contratto di)*, in *Enc. Giur. Trecc.*, vol. XXII, Roma, 1990, p. 1.

coste francesi dell'Oceano Atlantico, chiamata *Rôles d'Oléron*.<sup>27</sup> Ad esempio, l'art. 25 di quest'ultima, norma specchio dei tempi, non sembra prevedere alcuna indulgenza e, soprattutto, valutazione giudiziale delle circostanze del caso, prescrivendo la pena di morte seduta stante e senza processo per il pilota resosi inadempiente rispetto ai propri obblighi.<sup>28</sup> In termini simili, si esprimeva del resto anche un altro insieme di usi seguiti nel Mediterraneo occidentale verso lo spirare del Duecento, il Consolato del Mare.<sup>29</sup> Nello stesso solco, si è inserita successivamente l'*Ordonnance de Louis XIV touchant la Marine* del 1681 che, segno del mutare della cultura giuridica, limitava la pena capitale per i piloti ai soli casi di dolo e, comunque, prescriveva lo svolgimento di un "regolare" processo. Ad ogni modo, merita rimarcare come l'atto citato da ultimo contenesse la "prima trattazione organica del servizio di pilotaggio"<sup>30</sup>, articolata in ben diciotto articoli, ove l'accento veniva posto sull'accezione pubblica della prestazione in commento e, emblematicamente, sulla necessità di affidare l'espletamento della stessa a piloti selezionati oltreché aderenti ad organismi locali.

Diversamente, le fonti non consentono di inferire l'esistenza di un servizio di pilotaggio nel mondo greco e romano. Pertanto, nell'antichità la scelta della rotta e delle manovre doveva essere plausibilmente determinata dal *gubernator*, soggetto

---

<sup>27</sup> TULLIO L., voce *Pilotaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, p. 861.

<sup>28</sup> Nello specifico, la disposizione citata si esprime nei seguenti termini:

*“Et s'il y a d'eux qui la prennent sur leurs testes à conduire et amener, et s'ils la perdent et la perillent, si le mestre, ou ascun des marineurs ou ascun des marchantz soit qui leur coupent les testes, ils ne sont pas tenez à poyer d'amendement; mais toutefois l'on doit bien sçavoir avant l'occire s'il a par quoi amender”.*

<sup>29</sup> A livello esemplificativo, si pensi a quanto disposto dal Cap. CCV (257 nella traduzione italiana) di questa raccolta fondamentale per il *Mare Nostrum* che, in idioma originale catalano, recita:

*“E si, per ventura, aquell qui pilot serà levat, no sabrà en aquelles parts on ell dit è promes haurá è convengut, aquell qui pilot sera més, è qui açó al senyor de la nau ò leny haurá promes, è res no li pot attendre d'açó que promes haurá; aquell qui aytal cerá, due perdre lo cap encontinent, sens tot remey, è sens tota mercé. E l' senyor de la nau ò leny pot lo y fer tolre, que no es tengut que n' deman à la senyoria, si no s' vol, perçó com aquell l'aurá enganat è més en iuy de perdre si, è tots aquells que ab ell son, è encara la nau è tot l'haver”.*

<sup>30</sup> Formula questo giudizio TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., p. 862.



avente il comando generale della condotta nautica della nave durante tutta la traversata, con l'eventuale assistenza del *proreta*, esperto conoscitore dei luoghi ove si sarebbe navigato. A prima vista, questa seconda figura si avvicina a quella del moderno pilota in quanto avrebbe dovuto informare tempestivamente il *gubernator* in merito ai “pericoli che od ostacoli che all'improvviso fossero apparsi davanti alla nave o scandagliando i fondali”<sup>31</sup>. Nondimeno, ad uno sguardo più attento emergono marcate differenze tra i due ruoli: il *proreta*, era in effetti privo di autonomia di giudizio e costituiva parte integrante dell'equipaggio, esercitando le sue mansioni durante tutto l'arco della navigazione; manteneva, quindi, una posizione subordinata rispetto a chi esercitava il comando, rimanendo un aiutante del *gubernator*.<sup>32</sup> Perciò una mera assimilazione tra i due uffici sembra impropria e, in ultima analisi, parrebbe doversi escludere la presenza di peculiari forme di aiuto nei punti di approdo in epoca greca o romana.<sup>33</sup>

Orbene, come rilevato da acuti commentatori, nel mondo variegato dei servizi tecnico-nautici, il pilotaggio costituisce la prestazione maggiormente informata al soddisfacimento di interessi pubblici legati alla necessità di garantire la massima sicurezza della navigazione in ambito portuale.<sup>34</sup> In effetti, oltre alle attività condotte a beneficio degli utenti, i piloti hanno il compito di formulare osservazioni all'Autorità Marittima relativamente a questioni sia di *safety* che di *security*. Salendo a bordo della nave, sono infatti le prime figure in grado di riscontrare direttamente la presenza di anomalie o irregolarità. Tali discordanze potranno inoltre essere prontamente comunicate alla Capitaneria di Porto, grazie al contatto via radio attivo durante tutta la prestazione.

---

<sup>31</sup> Secondo la ricostruzione operata da MOSCHETTI, *Gubernare navem. Gubernare rem publicam*, Milano, 1966, p. 36 ss.

<sup>32</sup> TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., p. 861.

<sup>33</sup> VOLLI E., op. cit., p. 1.

<sup>34</sup> CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, cit., p. 141.

D'altronde, la regolamentazione codicistica di una simile attività, compresa tra gli artt. 86-100 cod. nav., si distingue per la marcata commistione di caratteri privatistici e pubblicistici, collocandosi nello strumento normativo principe in materia all'interno della parte I del libro I, intitolato non a caso "Dell'ordinamento amministrativo della navigazione". Laddove, la disciplina in commento attiene, è forse superfluo chiarirlo, esclusivamente a movimentazioni per acqua, siano esse in relazione con il mare (artt. 86-96 cod. nav.), oppure con le acque interne (artt. 97-100).<sup>35</sup>

Ciò premesso, è opportuno precisare che il servizio viene usualmente esercitato da soggetti dotati di personalità giuridica propria e operanti in posizione monopolistica, le corporazioni di piloti. Infatti, negli scali in cui se ne avverta la necessità, l'art. 86 cod. nav. stabilisce che le funzioni di pilotaggio siano svolte dai suddetti organismi, istituiti attraverso Decreto del Presidente della Repubblica. Invece, nelle località in cui non vengano costituite, il servizio di pilotaggio rimane erogato in modo individuale da marittimi specificamente autorizzati dal Comandante del Porto, come prescritto dall'art. 96 cod. nav. Pertanto, si assiste invero ad una circostanza singolare: solo nei porti minori si profilerebbe in via teorica una qualche forma di concorrenza tra i marittimi abilitati al pilotaggio, mentre negli scali di maggior rilevanza, ove potrebbe esserci più spazio per una pluralità di prestatori, il servizio in analisi viene erogato da operatori iscritti ad un'unica corporazione.<sup>36</sup>

Quanto agli aspetti di dettaglio, le corporazioni sono attualmente ripartite in due categorie (in precedenza, fino al 1976, in tre), in base ad una classificazione operata dal Ministro della Marina Mercantile,<sup>37</sup> "tenuto conto del movimento medio delle

---

<sup>35</sup> ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., op. cit., pp. 391-392.

<sup>36</sup> Di questo avviso, CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, cit., p. 142, nota 125.

<sup>37</sup> Attraverso decreto ministeriale 25 giugno 1977, emendato dal D.P.R. 26 aprile 1978, n. 285, che ha suddiviso le corporazioni dei piloti nei seguenti due gruppi: - prima categoria: Ancona, Augusta, Bagnoli-Pozzuoli, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Fiumicino, Gaeta, Gela, Genova,

navi a propulsione meccanica e delle difficoltà del pilotaggio” (art. 98 reg. nav. mar.). Alcuni studiosi sostengono che la corporazione eserciti il servizio a titolo originario, in quanto la concretizzazione dello scopo perseguito è, invero, demandata a tale istituzione *ex lege*, e, inoltre, nella fattispecie pare assente uno dei tratti fondamentali della concessione, la trasmissione di poteri pubblici al privato.<sup>38</sup> Contrapponendosi ad una simile osservazione, altri autori vi ravvisano invece gli estremi del fenomeno concessorio, fondando le loro argomentazioni su di una valorizzazione delle indicazioni normative contenute nella legge di riordino del sistema portuale nonché sulla natura rivestita dalla corporazione stessa che, in base alla impostazione suggerita, recherebbe caratteri eminentemente privatistici.<sup>39</sup>

Terreno piuttosto insidioso è infatti proprio quello riguardante la definizione della corporazione di piloti. Questo “istituto peculiare del diritto della navigazione”<sup>40</sup> ha ricevuto nel tempo diverse qualificazioni ad opera della dottrina, le cui analisi, soprattutto recentemente, sono pervenute a risultati contrastanti. Da un lato, la maggioranza dei commentatori ha propeso per una configurazione in termini pubblicistici di questo rilevante organismo. Frutto di variegati *itinerari* logico-argomentativi che, per l’indubbio valore dogmatico, è perlomeno doveroso ripercorrere brevemente. Innanzitutto, una posizione di respiro storico, coeva alla nascita del codice, aveva osservato come la corporazione *de qua* fosse, per un verso, finalizzata a scongiurare il verificarsi di incidenti laddove ne risultasse maggiore il pericolo a causa delle particolari difficoltà di navigazione, con ciò mirando a

---

La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Milazzo, Napoli, Olbia, Palermo, Porto Torres, Piombino, Ravenna, Sarroch, Savona, Siracusa, Taranto, Trapani-Marsala (sede inserita con D.P.R. 26 aprile 1978, n. 285), Trieste, Venezia; - seconda categoria: Anzio, Barletta, Castellammare di Stabia, Crotone, Follonica, Imperia, Licata, Lipari, Manfredonia, Monfalcone, Porto Empedocle, Portoferraio, Porto S. Stefano, Reggio Calabria, Salerno, Sant’Antioco.

<sup>38</sup> VOLLI E., *op. cit.*, pp. 1-2.

<sup>39</sup> In tal senso, pur con sfumature diverse, RIGHETTI G., *Pilotaggio*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. Comm., vol. XI, Torino, 1997, p. 85 ss. e ZUNARELLI S., *Lezioni di diritto dei trasporti*, Bologna, 2003, pp. 154-155.

<sup>40</sup> Per usare l’*incipit* dedicato al tema da COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, Milano, 2003, p. 1, che a sua volta pare rinnovare un’espressione dello Scialoja.

realizzare una missione dello Stato, quale la protezione dell'incolumità di persone e beni privati. Inoltre, per altro verso, come la stessa svolgesse un ruolo sostanzialmente strumentale rispetto al conseguimento obbligatorio di un determinato scopo, per cui si aveva nel caso di specie la creazione per mano dello Stato di un soggetto diverso da sé per il raggiungimento anche di propri interessi. A testimonianza di una simile “destinazione statale” venivano ricordati diversi elementi, tra cui il fatto che la creazione e la soppressione della corporazione avvenisse ad opera dello Stato, titolare oltretutto del potere di stabilire la disciplina speciale del pilotaggio nei luoghi di erogazione del servizio.<sup>41</sup>

Quindi, in virtù di queste constatazioni, ulteriormente suffragate da “indici rilevatori” presenti nel diritto positivo,<sup>42</sup> la corporazione di piloti godrebbe di natura pubblica.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Si tratta dell'antica, anche se non meno suggestiva, analisi di PESCATORE G., *La corporazione dei piloti*, Milano, 1942, p. 97 ss., contenuta in una delle poche monografie incentrate sul tema.

<sup>42</sup> A sostegno della propria tesi l'autore appena citato ricordava una serie di fattori emblematici, denominati “indici rilevatori”, rinvenibili nelle norme dell'epoca e, soprattutto, nel Codice della Marina Mercantile del 1872 e nel Regolamento c.d. “generale” n. 778 del 29 aprile 1926:

“la diretta dipendenza dei piloti dai comandanti e dagli ufficiali di porto; l'accertamento della idoneità fisica degli aspiranti piloti da parte di due medici militari, nominati dal capo del compartimento marittimo; la facoltà discrezionale dell'Autorità marittima di bandire il concorso per la nomina ad aspirante pilota; la partecipazione del capo di compartimento, in qualità di presidente, alla commissione esaminatrice; la nomina dei membri della commissione da parte del direttore marittimo, su proposta del capo del compartimento (art. 19, 1°, 3°, 5°, reg. cit.); la nomina degli aspiranti piloti da parte del capo del compartimento; il giudizio di idoneità per la nomina a pilota effettivo; il licenziamento dei non idonei con ordinanza del capo del compartimento; la facoltà conferita al Ministero delle Comunicazioni di decidere sull'idoneità per la nomina a pilota effettivo, nel caso di divergenza di giudizio tra la corporazione dei piloti e il capo compartimento (art. 20, 1° e 2° comma, reg. cit.); il conferimento degli incarichi di capo e sottocapo pilota da parte del capo compartimento (art. 21, 1° comma, reg. cit.); il potere del Comandante di porto di redigere le osservazioni sulle note informative concernenti i singoli piloti e di compilare le note relative al capo piloti, la trasmissione delle note stesse alla direzione marittima (art. 22, 4°, 5°, 6° comma); la necessità dell'autorizzazione da parte dell'Autorità marittima perché i piloti si possano allontanare dalla località in cui ha sede la corporazione e nella quale essi devono risiedere; il potere della predetta Autorità di stabilire il turno di servizio (art. 23, 2° comma, reg. cit.); il potere del comandante del porto di punire le mancanze lievi dei piloti (art. 24 reg. cit.) e quello del Ministero delle Comunicazioni di revoca dell'incarico o di cancellare dal registro indicato dall'art. 193 cod. mar. merc. i capi e i sottocapi ed i piloti in caso di gravi mancanze o di provata incapacità (art. 25 reg. cit.); il potere del capo del compartimento di sospendere dal servizio o di cancellare dal registro il pilota, nel caso di condanna (art. 26 reg. cit.); la facoltà del Ministero delle Comunicazioni di nominare un commissario straordinario nel caso di cattivo funzionamento della corporazione, il licenziamento da parte del Ministero, su proposta del

Aderiva a questa tesi la figura cui si è soliti attribuire la paternità del codice regolante la materia, ad avviso del quale la corporazione avrebbe personalità giuridica pubblica in quanto “istituita dallo Stato per l’attuazione di un fine di pubblico interesse”, come la sicurezza della navigazione.<sup>44</sup> D’altronde, avvertiva il medesimo autore, una simile qualità verrebbe confermata dai poteri di vigilanza e di tutela esercitati mediante controlli in grado di pervadere tutti gli aspetti in cui si esplica l’ente in esame. È necessario però qui ricordare detto studioso per la significativa intuizione secondo cui “lo strettissimo intreccio di norme pubbliche e private ne fa una persona giuridica *sui generis*, la quale se ha qualche analogia con altri istituti del diritto della navigazione (ad es. le compagnie delle maestranze portuali) non può invece essere utilmente ravvicinata ad altri tipi di corporazioni del diritto generale”.<sup>45</sup>

Anche più recentemente, altri commentatori sono arrivati a conclusioni del medesimo tenore, intravedendo nella corporazione un ente pubblico. Tramite essa, infatti, lo Stato riuscirebbe a conseguire un proprio interesse, pur non perseguendolo in via diretta. Apprestando mezzi adeguati a prevenire sinistri e, per l’effetto,

---

commissario, dei piloti responsabili del cattivo funzionamento (art. 27, 1° e 2° comma, reg. cit.); i particolari accertamenti predisposti dall’Autorità marittima nel caso di assenza dei piloti per motivi di salute ed i provvedimenti relativi (art. 28, reg. cit.); i poteri di vigilanza dell’Autorità marittima locale sulla ripartizione dei proventi di pilotaggio ed i poteri di controllo della predetta Autorità sulla contabilità della corporazione; il potere della stessa Autorità di decidere le controversie tra i piloti relativi alla ripartizione dei proventi (art. 31 reg. cit.); il potere attribuito all’Autorità marittima di autorizzare i negozi relativi alle navi (art. 32 reg. cit.); l’assegno a carico del bilancio del Ministero delle Comunicazioni a favore delle corporazioni istituite nei luoghi nei quali sia necessario il pilotaggio obbligatorio nel caso in cui siano insufficienti i proventi relativi”.

<sup>43</sup> In particolare, il Pescatore giungeva a siffatte conclusioni, attraverso una puntuale applicazione della formula che, a suo giudizio, permetteva di individuare meglio le persone giuridiche pubbliche, ovvero quella elaborata dal Ranelletti. Nell’ottica di quest’ultimo, secondo la parafrasi operata dal navigazionista, gli enti pubblici risulterebbero tali quando, al contempo, destinati a soddisfare interessi rientranti tra i fini dello Stato (e, per questo, indicati come pubblici), nonché considerati dallo Stato come attivi anche nel proprio interesse, in quanto strumentali al conseguimento dei suoi scopi. In una simile prospettiva si rivelerebbe, dunque, determinante il fine perseguito.

<sup>44</sup> SCIALOJA A., *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, pp. 154-155 che, invero, afferma, “i risultati raggiunti dal Pescatore in suo approfondito studio sono pienamente accettabili”.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

salvaguardare l'incolumità delle persone nonché l'integrità dei beni, le corporazioni di piloti assicurerebbero un servizio pubblico, garantendo la tutela della sicurezza della navigazione ovvero il raggiungimento di una finalità statale. Peraltro, l'indole pubblica di tale organismo verrebbe conclamata da ulteriori fattori, quali la sua istituzione *tout court* ad opera dello Stato, attraverso decreto presidenziale, e la sua sottoposizione ad ampi controlli dell'Autorità Marittima che eserciterebbe sulla stessa notevoli ingerenze.<sup>46</sup>

Pur giungendo ad una qualificazione pubblicistica della realtà in esame, seguono itinerari piuttosto originali altri esponenti della letteratura esistente in materia. Così, c'è chi ha sostenuto trattarsi più propriamente di una persona giuridica di diritto singolare, dal momento che la corporazione, nonostante svolga prestazioni in rapporto di servizio con lo Stato e sia stata istituita per il conseguimento obbligatorio di un fine attribuibile a tale entità, mancherebbe del potere di imperio tipico delle persone giuridiche pubbliche.<sup>47</sup> Diversamente, un altro studioso, risentendo maggiormente delle suggestioni provenienti dalla c.d. tesi privatistica (oggetto di prossima analisi), ravvisa nell'organismo posto a presidio del pilotaggio un ente pubblico economico, seppure *sui generis*.<sup>48</sup> Del resto, proprio la singolarità del

---

<sup>46</sup> Questa è l'opinione manifestata da TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., pp. 863-864.

<sup>47</sup> In particolare, secondo VOLLI E., op. cit., p. 2, la corporazione costituirebbe "un soggetto diverso dallo Stato, istituito per il conseguimento obbligatorio di un determinato fine, sottoposto a controllo statale, che pone concretamente in essere un'attività in rapporto di servizio con lo Stato". In virtù di una simile configurazione, sussisterebbero dunque "tutti gli elementi determinanti secondo la dottrina classica per l'identificazione di una persona giuridica pubblica". Tuttavia, lo stesso autore rileva come questa sia "però priva del potere di imperio che caratterizza le persone giuridiche pubbliche (Cass., 2 dicembre 1977, n. 5245) ed andrebbe qualificata più esattamente, sulla base della più recente dottrina (GALGANO F., *Delle persone giuridiche*, in *Comm. c.c. Scialoja-Branca*, sub art. 11, Bologna-Roma, 1969, pp. 114-116, ivi richiami) quale persona giuridica di diritto singolare". Ciò, in quanto "tali soggetti di diritto comprendono anche persone giuridiche pubbliche prive di potere d'imperio".

<sup>48</sup> FOGLIANI E., *La natura della corporazione dei piloti e del rapporto fra piloti e corporazione*, in *Dir. trasp.*, 1988, p. 165.

regime giuridico viene valorizzata da un profondo conoscitore della tematica<sup>49</sup> quale uno degli indizi più significativi della pubblicità degli enti, soprattutto con riferimento alla sottoposizione del soggetto *de quo* rispetto all'organizzazione statutale.

Sulla stessa lunghezza d'onda si è posta nel tempo anche la giurisprudenza maggioritaria che, occorre precisare, sul punto non è certo stata copiosa.<sup>50</sup> Nello specifico, si può desumere che decisiva per il convincimento dei giudici sia stata “la contemporanea ed univoca sussistenza” di alcuni elementi sintomatici (come la presenza di uno scopo proprio dello Stato obbligatoriamente perseguito, l'istituzione delle corporazioni da parte di quest'ultimo, il controllo dispiegato su di esse dal medesimo e l'esercizio di un pubblico servizio a titolo originario) per l'individuazione della natura giuridica dell'ente in termini pubblicistici.<sup>51</sup>

Tuttavia, non sono mancate opinioni dottrinali diametralmente opposte a quelle sin qui illustrate. Ricostruzioni che hanno fornito una soluzione privatistica al dilemma inerente la natura giuridica rivestita dalla corporazione dei piloti. Innanzitutto, vi è chi propende per una simile configurazione dell'organismo in esame, basando il proprio ragionamento sul fatto che il legislatore della riforma portuale ha sempre, ove possibile, inteso superare il tradizionale intervento pubblico nel settore, e, dunque, privilegiato una dismissione di eventuali attività imprenditoriali in favore di operatori privati. In coerenza con questa impostazione

---

<sup>49</sup> Invero, uno dei pochi a scrivere una monografia dedicata alle problematiche sottese al pilotaggio è CRISAFULLI BUSCEMI S., *Pilota pratico, corporazione dei piloti, contratto di pilotaggio*, Albano Laziale, 1992, p. 493. Inoltre, secondo questi (ivi, p. 475), il *discrimen* tra ente pubblico e privato andrebbe ricercato nel complessivo trattamento giuridico concernente detti organismi.

<sup>50</sup> Senza pretese di esaustività, si ricordano: Cons. Stato, 17 ottobre 1969, n. 464 in *Cons. stato*, 1969, I, p. 1771; Cass. 16 dicembre 1986, n. 7533, in *Dir. mar.*, 1987, p. 901; App. Firenze, 10 marzo 1955, in *Riv. dir. nav.*, 1956, II, p. 72.

<sup>51</sup> In tal senso, si pongono le intuizioni dei giudici amministrativi e, in specie, del TAR Puglia, Lecce, 11 novembre 1986, n. 354, in *Dir. trasp.*, 1988, p. 165.

innovativa, la corporazione *de qua* dovrebbe essere concepita quale ente privato incaricato, a titolo concessorio, della gestione del servizio di pilotaggio.<sup>52</sup>

Nondimeno, altri autori si sono spinti oltre nelle loro disamine del *busillis*, cercando di inquadrare la tipologia di persona giuridica in cui potesse rientrare la corporazione, dopo averne dimostrato la natura privata. In proposito, si è così attribuita quest'ultima qualifica all'istituto, constatando la presenza di una serie di indici rilevatori come l'esclusione dal patrimonio dell'ente dei mezzi nautici costituenti la dotazione necessaria ad espletare il servizio, l'impossibilità di devolvere (anche solo parzialmente) detti beni allo Stato, l'assenza di forme di trasmissione degli utili o profitti dalla corporazione all'amministrazione pubblica centrale,<sup>53</sup> cioè, oltre ad asserire l'inconsistenza dell'affermazione per cui risulterebbe indispensabile un conferimento delle prestazioni di pilotaggio a titolo originario, anziché mediante

---

<sup>52</sup> È il risultato cui perviene un autorevole studioso, ZUNARELLI S., *Lezioni di diritto dei trasporti*, cit., pp. 154-155, che articola la propria analisi nei seguenti termini:

“nel silenzio della normativa positiva in ordine alla natura pubblica ovvero privata della corporazione dei piloti, si ritiene che la configurazione di quella persona giuridica quale “ente pubblico economico” appaia in grave dissonanza con i principi ricavabili dalla l. 84/94 nella quale, come è noto, il legislatore ha inteso addivenire al radicale superamento della precedente modalità d'intervento pubblico nel settore portuale, disponendo la dismissione a favore degli operatori privati delle attività imprenditoriali. Pare, in conclusione potersi ritenere che l'opportuna valorizzazione delle indicazioni normative contenute nella legge di riforma delle gestioni portuali induca a ritenere che la corporazione dei piloti è, al pari di tutti gli altri operatori portuali, un ente privato che gestisce il servizio di pilotaggio in regime di concessione”.

<sup>53</sup> RIGHETTI G., *Pilotaggio*, cit., pp. 85 ss., secondo cui:

“va posto in evidenza che altri indici rilevatori, (...) , si presentano nella fattispecie in senso negativo del carattere di ente pubblico della corporazione. Prima di tutto quello della riconosciuta esclusione dal patrimonio dell'ente dei beni (i mezzi nautici) che formano la sua principale, necessaria dotazione per l'espletamento del servizio (e che, sia pur assegnati in uso alla corporazione armatrice, sotto vincolo di indisponibilità, restano in proprietà privata dei piloti effettivi). Poi, il fatto che manca del tutto ed in qualsiasi caso la possibilità di una devoluzione, anche parziale, dei beni dell'ente allo Stato; ancora che lo Stato non ne ritrae alcun utile o profitto, malgrado la caratterizzazione dell'ente come economico, ovvero imprenditoriale o gestore di impresa (che dir si voglia) a carattere per di più commerciale in regime di monopolio (malgrado possa, a norma dell'art. 1278 c. nav., parimenti concedere una sovvenzione in caso di insufficienza dei proventi, come del resto avviene rispetto alla gestione deficitaria delle società private a partecipazione statale ove più spesso lo Stato si accolla anche la ricostituzione del capitale)”.



concessione traslativa, visto quale unico strumento per affidare la funzione ad un soggetto privato.<sup>54</sup>

La corporazione dei piloti dovrebbe, dunque, essere annoverata in quella sottospecie di enti privati “sottoposti ad una particolare disciplina ed ingerenza statale” e destinatari di speciali agevolazioni e sovvenzioni in ragione del rilevante ruolo economico, sociale o politico esplicato a beneficio dello Stato.<sup>55</sup> Più precisamente, nell’ottica dello stesso autore, sarebbe assimilabile ad una “società mutua cooperativa di lavoro a responsabilità limitata regolata da leggi speciali”, conformemente al modello previsto dagli artt. 2511 e 2514 cod. civ.<sup>56</sup>

Pur aderendo alla concezione privatistica delle corporazioni di piloti, un altro commentatore, invece, le ha qualificate in termini parzialmente difformi,

---

<sup>54</sup> Ivi, laddove si puntualizza:

“In oggi, non è più nemmeno possibile affermare che la riprova della natura pubblica della corporazione scaturisce dal fatto che una simile attribuzione è effettuata a titolo originario e non mediante una concessione traslativa (motivandosi altresì che questo sarebbe l’unico istituto con cui tale attribuzione potrebbe farsi a privati)”.

<sup>55</sup> *Ibidem*

<sup>56</sup> RIGHETTI G., *Pilotaggio*, cit., p. 89, il quale argomenta in maniera maggiormente estesa che, allorquando

“è istituito il pilotaggio obbligatorio da prestarsi da una pluralità di soggetti, certo essendo il legame associativo nella prestazione di un’attività di lavoro in via di cooperazione, sicura l’attribuzione della personalità giuridica e dell’autonomia patrimoniale, ancor più evidente il fine mutualistico (si pensi alle norme in favore dei piloti infermi, degli esonerati per limiti di età, delle vedove e degli orfani e alle relative partecipazioni alla ripartizione dei proventi), indubbia essendo la limitazione della responsabilità nei limiti della cauzione, non può non propendersi per l’inquadramento della corporazione nello schema normativo della società mutua cooperativa di lavoro a responsabilità limitata regolata da leggi speciali (artt. 2511 e 2514 c.c.) piuttosto che nello schema generico e meno definito dell’ente mutualistico diverso dalla società (art. 2512 c.c.) anch’esso regolato dalle leggi speciali. Posto infatti che la normativa prevista dal codice per le società cooperative è suscettibile di applicazione solo in quanto tali società non siano soggette ad un solo ordinamento speciale (art. 2517 c.c.), il problema si pone, allora, in limiti ben ristretti: se cioè nella corporazione sia ravvisabile una sostanza societaria, o un mero vincolo associativo. E, sempre a nostro avviso, non può che essere risolto nel primo senso, dato che, come è pacificamente ammesso, la corporazione è un ente imprenditoriale, cioè gestore di impresa, e per di più commerciale, e che i piloti perseguono un fine comune, conferendo beni e servizi per l’esercizio comunitario di un’attività economica con l’intento di dividerne gli utili (e non già vengono ad associarsi per raggiungere più facilmente i loro fini individuali)”.

descrivendole quali “organismi cooperativi *sui generis*”,<sup>57</sup> caratterizzati da una disciplina peculiare e minuziosa quanto agli aspetti patrimoniali, organizzativi, contrattuali, tariffari e con riferimento ai profili di responsabilità civile.

D'altra parte, per la verità, anche i sostenitori della tesi “pubblicistica” non hanno esitato ad evidenziare gli elementi dell'imprenditore commerciale in capo alla corporazione.<sup>58</sup> Quest'ultima è stata infatti riconosciuta quale impresa commerciale rientrante nella previsione dell'art. 2195, n. 5 cod. civ., in quanto ausiliaria di quelle che svolgono un'attività di trasporto per acqua. Configurazione cui anche la giurisprudenza, seppur risalente, pare aver dato il proprio assenso.<sup>59</sup>

Prescindendo dalla questione, tuttora insoluta, concernente la corretta individuazione della natura pubblica o privata della corporazione dei piloti, è importante analizzarne le componenti personale e patrimoniale.

La prima, nello specifico, è rappresentata dalla collettività dei piloti, la cui ammissione nella “gilda” ha luogo per concorso, secondo quanto prescritto dall'art. 102 reg. nav. mar. Più in particolare, i candidati che intendessero entrare a far parte della corporazione devono dimostrare necessariamente il possesso di determinati requisiti: l'età, l'idoneità psico-fisica, l'assenza di precedenti penali e, soprattutto, il

---

<sup>57</sup> Secondo la definizione adoperata da SIRIANNI G., *I porti marittimi*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, prima ed., Milano, 2000, p. 1902.

<sup>58</sup> VOLLI E., op. cit., p. 2, che sottolinea come la natura pubblica non possa essere ritenuta incompatibile con la qualifica di impresa commerciale, coerentemente alle chiare indicazioni dell'art. 2093 cod. civ.. Fornisce un inquadramento simile anche TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., p. 863, il quale, peraltro, rileva come sotto il profilo strutturale associativo, la corporazione non rientri in alcuna delle figure previste e regolate dal codice civile. È interessante notare come lo stesso autore, convinto assertore della veste pubblica dell'organismo *de quo*, paia aderire alle valutazioni espresse da Fiorentino ivi riportate (“Se un accostamento dovesse farsi, la corporazione dei piloti andrebbe avvicinata alla società cooperativa (di lavoro) a responsabilità limitata (art. 2514 c.c.)”), che sono in realtà quasi del tutto coincidenti con quelle di un sostenitore della tesi privatistica, Righetti, da cui divergono solo per il fatto che l'assimilazione avrebbe “valore meramente descrittivo”.

<sup>59</sup> Corte App. Firenze 10 marzo 1955, in *Riv. dir. nav.*, 1956, II, p. 72.

titolo professionale di capitano di lungo corso, corroborato dall'esperienza acquisita durante un periodo minimo di navigazione. Il concorso, bandito dal Capo Compartimento nella circoscrizione in cui si siano verificate vacanze o stiano per avvenire nell'arco dell'anno successivo, consiste nello svolgimento di prove orali, integrate dalla valutazione dei titoli allegati dagli esaminandi.<sup>60</sup> È lo stesso Capo Compartimento a nominare i vincitori che, pur tuttavia, rimangono ancora solo aspiranti piloti, venendo muniti da questi di "licenza provvisoria" (art. 108, comma 5 reg. nav. mar.). I prescelti sono infatti tenuti a compiere un anno di tirocinio, riducibile a sei mesi, nel quale hanno facoltà di pilotare soltanto se assistiti da un pilota effettivo, responsabile del loro operato; per acquisire il diritto di entrare nella corporazione, alla fine di tale periodo, devono superare una prova pratica di idoneità, dimostrando la piena conoscenza dei luoghi in cui presteranno servizio, sino a 20 miglia nautiche di distanza. Soltanto in caso di esito positivo, quindi, diventeranno anch'essi "piloti effettivi", iscritti in apposito registro e muniti di licenza definitiva (art. 108 reg. nav. mar.). Ad ogni modo, l'efficacia della nomina in questione rimane sospesa sino a quando non si sia perfezionato il versamento di una cauzione "nella misura e nei modi previsti dai regolamenti locali" (art. 89 cod. nav.). Quest'ultima, laddove non individuata da detti strumenti, era stata determinata da una disposizione ministeriale in lire 5 milioni. D'altronde, l'importanza del deposito di tale somma di denaro è testimoniata dal fatto che la sua mancata prestazione entro un mese dalla comunicazione dell'esito positivo del concorso comporta addirittura la decadenza della nomina stessa. Ciò riferito, il neo-pilota risulta destinatario anche di un ulteriore obbligo, dovendo nell'arco di due anni corrispondere la sua quota dei beni in proprietà, pena la cancellazione dal registro, ai sensi dell'art. 111 reg. nav. mar..

---

<sup>60</sup> Per maggiore contezza, si ricorda che la giurisprudenza (Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 1969, n. 464, in *Cons. St.*, 1969, vol. I, p. 1771) ha da tempo ravvisato la competenza del giudice amministrativo nel dirimere eventuali controversie relative al bando di concorso o alla designazione dei vincitori. Un recentissimo esempio in proposito è offerto dalla sentenza del TAR Emilia Romagna – Bologna, 7 maggio 2015 n. 433, reperibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, avente ad oggetto le procedure di selezione di un "aspirante pilota nella Corporazione dei Piloti del Porto di Ravenna".

D'altra parte, trattandosi di doveri collegati alla partecipazione alla corporazione, al termine del servizio il pilota avrà diritto sia alla restituzione di quanto versato a titolo di cauzione, sia alla liquidazione del valore della sua quota dei beni in comproprietà.

Se questo è il procedimento di accesso alla corporazione dei piloti, è forse utile ricordare le cause di uscita dalla medesima. *In primis*, l'art. 118 reg. nav. mar. contempla la cancellazione dal registro, ad opera del Capo del Compartimento, del membro che abbia compiuto il sessantesimo anno di età o presenti minorate condizioni psico-fisiche debitamente accertate. In tali casi, il pilota parteciperà ugualmente ai proventi *ex art.* 122 reg. nav. mar.. In secondo luogo, questi verrà rimosso dal registro in presenza di condanna per reato che comporti cancellazione dalle matricole della gente di mare<sup>61</sup> o, parimenti, per reato ostativo all'iscrizione in simile albo (art. 1125, comma 2, cod. nav.).<sup>62</sup>

Giunti in questa fase dell'analisi del pilotaggio sorge probabilmente spontanea la domanda sulla qualificazione del rapporto che si viene ad instaurare tra il pilota e la corporazione di appartenenza. Ebbene, dottrina e giurisprudenza hanno avuto più volte occasione di occuparsi della tematica, consolidando l'affermazione secondo cui si tratterebbe di una relazione di natura associativa.<sup>63</sup> Non sarebbero, invece,

---

<sup>61</sup> In proposito, giova infatti precisare che la nomina a pilota effettivo e l'iscrizione nell'apposito registro non implica la perdita dell'iscrizione nelle matricole della gente di mare che viene, perciò, mantenuta.

<sup>62</sup> VOLLI E., op. cit., p. 3, che rammenta, in merito, come l'art. 1263 cod. nav. abbia prescritto la contestazione di ogni addebito a pena di nullità del procedimento disciplinare.

<sup>63</sup> *Ex multis*, TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., p. 862; VOLLI E., op. cit., p. 3; ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., op. cit., p. 392. In giurisprudenza: Trib. Catania, 10 giugno 1947, in *Dir. mar.*, 1947, p. 532; Trib. Trieste, 13 febbraio 1953, in *Rass. giul.*, 1953, p. 177; Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 1969, n. 464, in *Cons. St.*, 1969, vol. I, p. 1771; TAR Puglia, Lecce, 11 novembre 1986, n. 354, in *Dir. trasp.*, 1988, p. 152 con nota di FOGLIANI E., *La natura della corporazione dei piloti e del rapporto fra piloti e corporazione*, cit.; TAR Sicilia, Catania, 20 novembre 2002, n. 60, in *Arch. civ.*, 2003, p. 1070. Soprattutto, merita riportare quanto osservato sul punto da Cass., Sez. Un., 16 dicembre 1986, n. 7533 nel caso *Ursini c. Corporazione piloti*:

“Con riguardo al servizio di pilotaggio, cioè di assistenza alle navi in manovra, che viene affidato alle apposite corporazioni di piloti, secondo la disciplina dell'art. 86 cod. nav. e segg., nonché dell'art.

ravvisabili né i connotati del pubblico impiego né, comunque, quelli del lavoro subordinato.<sup>64</sup> Diversamente, con riferimento ai rapporti esterni, stabiliti tra l'ente corporativo e soggetti terzi, come accade in sede di esecuzione del contratto di pilotaggio, il legame *de quo* assumerebbe le caratteristiche di un rapporto organico. Attributi rinvenibili, ad avviso di eminenti studiosi,<sup>65</sup> anche in talune fattispecie riguardanti la sfera interna, quali la gestione ad opera del capo pilota dell'amministrazione dell'organismo e l'esercizio, sempre da parte di questi, del potere disciplinare sugli altri piloti.

Proprio quest'ultimo riferimento suggerisce di aprire una breve parentesi sulle modalità strutturali di una corporazione. Nonostante il monolitismo con cui appare *ab externo*, in realtà l'istituto in esame si articola in diversi organi: il capo pilota, appena menzionato, i sottocapi piloti, l'assemblea dei piloti, il pilota di turno e, allorché venga nominato, il commissario straordinario.

In particolare, il capo pilota è chiamato a dirigere e rappresentare la corporazione (art. 86 cod. nav.), svolgendo funzioni amministrative, tecniche e disciplinari per un periodo rinnovabile di quattro anni (art. 113, comma 6 reg. nav. mar.). A tale figura spettano infatti i compiti di regolare il servizio di pilotaggio e di stabilire il turno dei piloti, assicurando ordine e disciplina tra di essi. Ciò, ovviamente, non significa, che questi non debba “mantenere integre le sue qualità

---

100 regol. cod. nav. e seguenti, il rapporto fra il pilota e la corporazione di appartenenza ha natura associativa ed esula dall'ambito del lavoro subordinato, tenuto conto che le prestazioni del pilota medesimo vengono autonomamente effettuate in favore del comandante della nave da pilotare, si avvalgono di mezzi in proprietà degli associati, beneficiano di un compenso condizionato alla presenza di un saldo attivo detratte le spese di gestione (quindi partecipano ai rischi dell'impresa), non sono caratterizzate da vincolo di subordinazione con la corporazione”.

Per un'analisi della pronuncia si rinvia alla nota formulata alla stessa da MAMMONE G., *Brevi riflessioni sulla natura della prestazione di lavoro dei piloti della navigazione marittima*, in *Giust. civ.*, 1987, vol. I, p. 2342.

<sup>64</sup> *Contra*, FOGLIANI E., *In tema di rapporti fra corporazione piloti ed utenti del servizio di pilotaggio*, in *Dir. mar.*, 1987, p. 902, che non avverte incompatibilità tra il vincolo associativo ed un rapporto di lavoro subordinato.

<sup>65</sup> TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., p. 862.

tecniche tenendosi in esercizio”, come richiesto dall’art. 114 reg. nav. mar.: in caso di necessità, è anch’egli tenuto a prendere parte ai turni del servizio e, in situazioni particolarmente difficili, pilotare personalmente la nave. L’importanza del ruolo rivestito dal capo pilota è testimoniato *inter alia* dalla complessità del procedimento di nomina. In effetti, la sua individuazione è frutto dell’intervento sia dell’assemblea dei piloti che del Capo Compartimento. Mentre la prima deve proporre una terna di candidati, composta da piloti effettivi che abbiano maturato cinque anni di anzianità, il secondo provvederà a scegliere il vincitore tra i membri selezionati, valutando titoli e competenza acquisiti. Qualora l’assemblea non riesca ad esprimere una terna, il Capo Compartimento godrà della facoltà di procedere alla nomina in via autonoma, dovendo, pur tuttavia, seguire i parametri suindicati.

Il capo pilota, nello svolgimento dei propri compiti, viene coadiuvato da un sottocapo, quando la corporazione rechi un organico superiore a dieci membri, o da due sottocapi, allorché questa sia invece formata da più di venti piloti. Anche con riferimento ai sottocapi, il mandato è quadriennale, potendo essere comunque rinnovato. Le modalità di nomina sono analoghe a quelle suesposte in relazione al capo pilota, con unica significativa differenza: si richiedono, come requisito essenziale, soltanto due anni di anzianità anziché cinque (art. 113 reg. nav. mar.). D’altronde, con specifico riguardo alle funzioni amministrative, il capo pilota è altresì assistito da due ulteriori figure, designate annualmente dall’assemblea dei piloti. Trattasi di delegati solidalmente responsabili con il capo pilota, il cui ufficio è sancito espressamente dal comma 4 dell’art. 114 reg. nav. mar.<sup>66</sup>.

Ad ogni modo, il regolamento per l’esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima) contempla la possibilità di revoca sia del capo pilota che dei

---

<sup>66</sup> In proposito, è forse utile precisare, come fa VOLLI E., op. cit., p. 3, che la responsabilità nell’amministrazione sia del capo pilota che dei delegati verso gli altri membri è assimilabile a quella di un normale amministratore.

sottocapi con provvedimento del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, qualora si verificano gravi mancanze o in presenza di comprovata incapacità (art. 115 reg. nav. mar.). Inoltre, la medesima fonte normativa disciplina l'ipotesi in cui avvengano "gravi irregolarità nel funzionamento della corporazione": il maggior rilievo di quest'ultima fattispecie impone al Ministro dei Trasporti e della Navigazione non solo di revocare come visto gli incarichi di capo pilota e di sottocapo, ma anche di procedere alla nomina di un commissario straordinario, incaricato per un periodo non superiore a sei mesi, prorogabile sino a un anno di fronte ad esigenze imprescindibili. Tale organo riceverà un'indennità, fissata all'atto della sua designazione, prelevata dai proventi del pilotaggio (art. 116 reg. nav. mar.).

Illustrata la componente personale della corporazione, bisogna prendere in considerazione il suo indubbio elemento patrimoniale, rappresentato dal diritto di uso delle navi destinate al servizio, dalle cauzioni prestate dai singoli piloti, dai proventi o mercedi del pilotaggio, dalla proprietà di beni strumentali acquistati dall'organismo *de quo*, dai conferimenti dell'attività personale dei membri e, secondo parte della dottrina,<sup>67</sup> dai contributi annuali previsti nell'art. 1278 cod. nav. a carico del Ministero dei Trasporti, quando il pilotaggio sia obbligatorio e gli introiti non risultino "sufficienti al mantenimento della corporazione".

A livello preliminare, occorre notare come l'ente benefici di una piena autonomia patrimoniale rispetto alle risorse dei singoli associati, per cui i creditori individuali dei membri non potranno in alcun modo soddisfarsi sul "capitale" della corporazione e, viceversa, i creditori di quest'ultima non avranno il potere di aggredire i beni dei piloti.

---

<sup>67</sup> TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., p. 862.

Ciò premesso, in virtù del combinato disposto degli artt. 110 e 112 reg. nav. mar. è necessario che i mezzi nautici per l'espletamento del pilotaggio, di cui la corporazione deve essere dotata, siano di proprietà esclusiva dei piloti che ne conferiscono l'uso all'organismo di appartenenza. Infatti, tali battelli solo in circostanze eccezionali e, comunque, per un arco temporale ristretto nonché previa autorizzazione del Comandante del Porto, potranno essere presi in locazione (art. 99, comma 3, reg. nav. mar.). D'altro canto, devono essere determinati nel numero, nel tipo e nelle caratteristiche dai regolamenti locali di pilotaggio e guidati da piloti effettivi o da marittimi qualificati, aventi perlomeno il titolo professionale di conduttore per il traffico locale (art. 99, commi 1 e 2, reg. nav. mar.). Inoltre, la normativa (art. 100 reg. nav. mar.) espressamente dispone che gli stessi vengano contrassegnati da peculiari segni distintivi, finalizzati a garantirne la massima visibilità da lontano e riconoscibilità in ambito internazionale.<sup>68</sup> In merito all'equipaggiamento delle navi addette al pilotaggio, l'art. 112, comma 1, reg. nav. mar. statuisce che le navi di comproprietà dei membri siano armate dalla corporazione. Più precisamente, la disposizione in oggetto si premura di chiarire che le spese di gestione, manutenzione e riparazione vengono coperte detraendo le somme occorrenti dai proventi di pilotaggio, in una fase anteriore alla loro ripartizione tra gli associati. Suddivisione, quest'ultima, deputata a garantire ai comproprietari un corrispettivo per l'apporto in uso dei mezzi nautici, secondo una percentuale pari alla quota di partecipazione fissata per ciascuno di essi.

---

<sup>68</sup> In particolare, l'art. 100 del regolamento per la navigazione marittima, rubricato "segni distintivi delle navi", recita:

"Ferme le disposizioni degli articoli 141 e 142 del codice, ogni nave destinata al servizio di pilotaggio deve essere dipinta in nero con una fascia bianca di centimetri venti al di sotto dell'orlo superiore del bordo, distinta dall'indicazione, segnata in maniera visibile sui lati esterni della prora e della poppa e sul fumaiolo, della lettera "P" o della parola "Pilota" e deve tenere alzata, di giorno, la bandiera H del codice internazionale dei segnali che indica la presenza del pilota a bordo e, di notte, i fanali prescritti dal regolamento per evitare gli abbordi in mare".



Diversamente, ai sensi del comma successivo, i costi legati alla sostituzione del motore gravano solo sui piloti effettivi (art. 112, comma 1, reg. nav. mar.).<sup>69</sup>

Proprio il fatto che l'art. 120 reg. nav. mar. non preveda la redistribuzione integrale ai piloti degli introiti riscossi ma, al contrario, l'entrata di una parte di dette risorse nel patrimonio della corporazione, ha permesso di dissipare in senso affermativo i dubbi sorti in dottrina<sup>70</sup> circa la possibilità di annoverare i mercedi di pilotaggio nell'elemento patrimoniale dell'organismo in esame.<sup>71</sup>

A questo punto, è interessante sottolineare come i beni in comproprietà (quali, ad esempio, i battelli) siano soggetti a un regime di circolazione speciale, profondamente influenzato dal vincolo di destinazione cui sono sottoposti. In proposito, l'art. 110, comma 4 reg. nav. mar. limita in maniera notevole gli atti di disposizione degli stessi, prescrivendo non solo il consenso degli altri comproprietari, ma anche e soprattutto l'autorizzazione del Capo Compartimento.<sup>72</sup>

Alla luce del quadro prospettato è necessario affrontare il tema della posizione del pilota nei confronti del Comandante della nave sotto il profilo della responsabilità

---

<sup>69</sup> VOLLI E., op. cit., p. 3.

<sup>70</sup> PESCATORE G., op. cit., p. 36, nota 12, aveva desunto, in base alla legislazione pre-codicistica, che i proventi di pilotaggio non entravano, neppure per un attimo, nel patrimonio della corporazione, poiché all'acquisto seguiva poco dopo la redistribuzione tra i suoi membri e in tale breve lasso temporale nessuna norma li considerava parte integrante dell'ente corporativo. Pertanto, aveva concluso che le mercedi dovevano essere ritenute "soltanto accantonate ai fini della ripartizione".

<sup>71</sup> Vale la pena ripercorrere le argomentazioni utilizzate da TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., p. 863 per contrastare l'opinione appena menzionata del Pescatore e le incertezze in materia:

"Si può in contrario osservare che l'art. 120 reg. c. nav. non prevede la redistribuzione integrale ai piloti dei proventi riscossi. La corporazione infatti ne trattiene per sé una somma pari alle spese di armamento, di manutenzione, di riparazione e di gestione delle navi (art. 112 reg. c. nav.). Inoltre, la corporazione paga ai piloti un corrispettivo per il godimento delle navi, che viene interamente prelevato dai proventi acquisiti. Sicché si verifica che una parte di tali proventi entra sicuramente nel patrimonio dell'ente, in quanto viene distribuito ai piloti ad altro titolo, non più come retribuzione del lavoro svolto, bensì come corrispettivo del godimento delle navi da parte della corporazione".

<sup>72</sup> VOLLI E., op. cit., p. 3.

in caso di sinistro. Si tratta di una questione delicata, che ha provocato storicamente gravi incertezze. In particolare, uno dei padri fondatori del moderno diritto della navigazione<sup>73</sup> ha sostenuto che, nel periodo in cui mancavano precise disposizioni normative in merito, la dottrina abbia a lungo e in maniera vana discusso la problematica, mentre con l'avvento del codice ogni difficoltà sembri essere venuta meno. Secondo l'art. 92 cod. nav., infatti, il comando della nave e la responsabilità della manovra spetterebbero anche nel corso del pilotaggio al Comandante, dal momento che questi non verrebbe in alcun caso sostituito dal pilota, cui competerebbe solo suggerire al primo la rotta ed assisterlo nell'individuazione dei movimenti più opportuni. Oltretutto, ai sensi del successivo art. 313 cod. nav., il Comandante riuscirebbe a sfuggire alla responsabilità per i danni causati al mezzo da una manovra erronea, esclusivamente qualora provasse l'ascrivibilità dell'errore ad inesatte indicazioni o informazioni fornite dal pilota.<sup>74</sup>

Tuttavia, come testimoniato dalle molteplici soluzioni prospettate in dottrina, le previsioni del codice della navigazione sono al riguardo prive di “un preciso e definitivo inquadramento”<sup>75</sup>.

*In primis*, un eminente studioso ha rilevato che in realtà l'attività di suggerimento al Comandante della rotta rappresenterebbe un compito esclusivo del pilota, per cui quest'ultimo avrebbe in definitiva la colpa e, conseguentemente, la responsabilità in relazione agli errori effettuati nell'indicarla. Al contrario, quanto alla determinazione delle manovre finalizzate a seguire il tragitto prestabilito, il suo ruolo si limiterebbe ad una mera assistenza: gli errori commessi in tali frangenti ricadrebbero sul Comandante, soggetto responsabile della direzione delle manovre e non dovrebbero estendersi a costui. Confermerebbero una simile impostazione sia

---

<sup>73</sup> Si fa riferimento a SCIALOJA A., op. cit., p. 153.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> Per questa espressione, COTTIGNOLA G., op. cit., p. 108.

l'art. 93 cod. nav., secondo cui il pilota risponderebbe dei danni occorsi alla nave durante il servizio, quando venga dimostrata la loro dipendenza dall'inesattezza delle informazioni fornite da questi nella definizione della rotta, sia dall'art. 92 cod. nav., nell'ottica del quale le manovre per attuare la traiettoria, pur richiedendo la collaborazione del pilota, verrebbero attribuite al Comandante.<sup>76</sup>

Nondimeno, si potrebbe giungere ad una soluzione in parte simile anche ragionando sul ruolo ricoperto dal pilota a bordo.<sup>77</sup> Come sancito dall'art. 321 cod. nav., questi è infatti equiparato nella gerarchia interna alla comunità-nave al primo ufficiale. Un simile inquadramento, è bene dirlo, affonda le proprie radici in esigenze di carattere pubblicistico e, quindi, possiede natura soltanto funzionale. Di conseguenza, non influisce sui caratteri dell'attività realizzata dal pilota che rimane qualificabile come prestazione d'opera professionale, non rivenendosi in proposito alcun vincolo di subordinazione.<sup>78</sup> Ciò premesso, un'altra disposizione codicistica, dedicata al tema collaterale del "comando della nave in navigazione", ha precisato indirettamente il compito del pilota a bordo attraverso una previsione particolarmente emblematica per l'argomento in esame. L'art. 298 cod. nav. statuisce per l'appunto che il Comandante della nave, anche ove sia obbligato ad avvalersi del pilota, debba dirigere personalmente le manovre della stessa ogni qualvolta la navigazione presenti

---

<sup>76</sup> Si tratta dell'interpretazione avanzata da MANCA P., *Studi di diritto della navigazione*, vol. I, Milano, 1959, pp. 99-101, che, in effetti, ha affermato testualmente:

“essendo compito esclusivo del pilota quello di suggerire al comandante la rotta, gli errori da lui incorsi nell'additare la rotta sono ascrivibili interamente a sua colpa e quindi egli ne è responsabile. Per quanto riguarda, invece, la determinazione delle manovre necessarie per seguire la rotta, il suo compito è limitato ad una semplice assistenza, così come si esprime l'art. 92 cod. nav., e quindi gli eventuali errori commessi in tale manovra ricadono sul comandante, cui compete la direzione delle manovre, e non possono estendersi al pilota. Questo principio – si è aggiunto – trovasi riflesso nell'art. 93 cod. nav. nel quale si specifica che il pilota risponde dei danni subiti dalla nave durante il pilotaggio, quando venga provato che tali danni sono derivati da inesattezza delle informazioni e indicazioni da lui fornite per la determinazione della rotta. La responsabilità del pilota quindi si riallaccia ad errori nella “determinazione della rotta”, mentre non si fa più cenno alla “determinazione delle manovre necessarie per seguirla”, manovre che il precedente art. 92 attribuisce al comandante, sia pure con la collaborazione del pilota”.

<sup>77</sup> Ricostruiscono la tematica in tal modo, ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., op. cit., p. 396.

<sup>78</sup> Per considerazioni più analitiche in merito, si rinvia al quadro tracciato da LA TORRE U., *Comando e comandante nell'esercizio della navigazione*, Napoli, 1997, p. 53 ss.

difficoltà e, nello specifico, all'ingresso nonché in uscita di porti, canali e fiumi.<sup>79</sup> Pertanto, se la determinazione degli spostamenti della nave permane in capo al Comandante persino in costanza di pilotaggio, valutazioni di coerenza impongono che tale figura venga ritenuta responsabile per i danni derivanti al vascello dall'erronea conduzione della manovra. Ferma restando la possibilità, come detto, di fornire adeguata prova liberatoria, consistente nell'evidenziare il nesso di causalità tra l'inesattezza delle indicazioni provenienti dal pilota e l'evento dannoso.

La precisazione appena effettuata consente di delineare specularmente i confini della responsabilità dell'altro protagonista del rapporto in analisi, il pilota. Tale soggetto non risponderà degli esiti della manovra sbagliata, quanto dei risultati conseguenti all'erroneità delle informazioni fornite o alla mancanza di coordinamento con il Comandante<sup>80</sup>. D'altronde, secondo giurisprudenza risalente,<sup>81</sup> anche nell'ipotesi di cessione abusiva al pilota del comando della nave, le relazioni in essere tra questi e l'armatore verrebbe informata agli stessi principi.

Ora, una volta individuati i profili di responsabilità del pilota l'interprete si trova a doverne definire la natura. Si tratta di una questione complessa che non vede unanimità di vedute in dottrina e su cui, anzi, si è registrato un dibattito piuttosto articolato. Per un verso,<sup>82</sup> secondo una posizione storica,<sup>82</sup> in materia si avrebbe una eccezione rispetto agli assiomi della responsabilità contrattuale, dal momento che il danneggiato non dovrebbe solo provare l'inadempimento della prestazione richiesta,

---

<sup>79</sup> LA TORRE U., *Comando e comandante nell'esercizio della navigazione*, cit., p. 48; ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., op. cit., p. 396.

<sup>80</sup> In proposito, è opportuno riferirsi alle considerazioni avanzate da MONTEBELLO C., *Brevi note sulla responsabilità del comandante, del pilota e della corporazione*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 957, nel commentare la pronuncia del Trib. Genova, 7 luglio 2003, ivi, p. 956.

<sup>81</sup> Cass., 27 maggio 1953, n. 1581, presente in *Foro it.*, 1953, vol. I, p. 1267.

<sup>82</sup> È questa l'ipotesi ricostruttiva propugnata da SCIALOJA A., op. cit., p. 154, nell'ottica del quale

“la norma sulla responsabilità del pilota costituisce eccezione ai principi di diritto comune sulla responsabilità contrattuale in quanto il danneggiato non deve provare solo l'inadempimento del contratto, bensì anche che il danno è derivato da fatto imputabile al pilota”.

ma anche la derivazione del danno da fatto imputabile al pilota. Diversamente, altri autorevoli studiosi oltre a rilevare la non conformità della responsabilità di quest'ultimo per errate indicazioni ai principi regolatori di quella contrattuale, avanzano ulteriormente i loro ragionamenti, asserendone l'essenza oggettiva. Ciò in quanto il pilota risponderebbe delle lesioni cagionate alla nave indipendentemente dall'accertamento di una sua colpevolezza, ritenendosi sufficiente provare il nesso di causalità tra erroneità delle indicazioni e danno.<sup>83</sup> In questa prospettiva, dunque, si prescinderebbe dall'esistenza nella fattispecie dell'elemento soggettivo costituito dal dolo o dalla colpa e saremmo di fronte ad una manifestazione di responsabilità avente carattere oggettivo. Di conseguenza, per i danni subiti dalla nave nel corso del pilotaggio il quadro ricostruttivo potrebbe essere così riassunto: da un lato, l'inadempimento del pilota dovrebbe essere dimostrato, non potendosi a tal fine fare ricorso a presunzioni; dall'altro, allorché si riesca ad attestare il fatto oggettivo dell'inesattezza delle indicazioni dispensate dal pilota,<sup>84</sup> quest'ultimo assumerebbe

---

<sup>83</sup> Basti pensare alla tesi sostenuta da TULLIO L., voce *Pilotaggio*, cit., p. 865, secondo cui

“si può facilmente rilevare che questa disciplina non è conforme ai principi regolatori della responsabilità contrattuale, in quanto, sotto l'aspetto probatorio, la responsabilità del pilota non è presunta, ma è il danneggiato che deve provare che il danno è derivato dall'inesattezza delle indicazioni. Inoltre, si configura una sorta di responsabilità oggettiva del pilota, poiché è sufficiente provare il nesso di causalità fra inesattezza delle informazioni e danno per determinare la responsabilità del pilota, indipendentemente dall'accertamento di una sua colpevolezza”.

In termini simili, si esprime anche GRIGOLI M., *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, vol. II, Napoli, 1994, pp. 233-234, nota 250, che, dopo aver ravvisato il fondamento del regime di responsabilità in esame nella “salvaguardia della sicurezza della navigazione”, afferma in maniera cristallina

“la scelta normativa risulta, appunto, radicata su una tipica oggettivazione dell'imputabilità del pilota, chiamato a rispondere in ragione del fatto obiettivo costituito dalla inesattezza delle indicazioni ed informazioni”.

<sup>84</sup> In proposito, vengono in rilievo le riflessioni condotte da FOGLIANI E., *In tema di rapporti fra corporazione piloti ed utenti del servizio di pilotaggio*, cit., p. 910, con riferimento all'art. 93 cod. nav.:

“gli oneri probatori sanciti dalla norma sono assimilabili più ai principi vigenti in campo extracontrattuale che in quello contrattuale; spetta infatti all'armatore danneggiato provare che il danno è imputabile ad inesattezza delle informazioni fornite dal pilota”.

una responsabilità di natura assoluta, dato che non sarebbe contemplata alcuna prova liberatoria.<sup>85</sup>

Tuttavia, alcuni studiosi hanno recentemente mostrato perplessità in merito alle interpretazioni condivise dalla dottrina prevalente con cui si sottolineano le difformità della responsabilità del pilota per i danni arrecati alla nave rispetto ai principi che uniformano tradizionalmente la responsabilità contrattuale. Nello specifico, non vi sarebbe deviazione dalle regole previste in via ordinaria, in virtù del seguente ragionamento: da un canto, la paternità della manovra dovrebbe essere generalmente ascritta al Comandante che, di conseguenza, risponderebbe comunque per colpa ove si realizzi il nesso di causalità tra l'erronea movimentazione (causa) e il danno al mezzo (effetto); dall'altro, quando si fornisca la prova dell'induzione in errore ad opera di fuorvianti suggerimenti del pilota, la relazione causa-effetto appena descritta verrebbe interrotta ed assorbita da una nuova connessione che farebbe risalire al comportamento di questi la ragione ultima dell'evento dannoso e, pertanto, anche il pilota sarebbe ritenuto responsabile in base alle sue colpe.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Esprime questi concetti uno dei testi più diffusi nello studio della materia, LEFEBVRE D'OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., op. cit., p. 579.

<sup>86</sup> Concepisce la tematica in questo modo, COTTIGNOLA G., op. cit., pp. 111-139 che, in particolare, a p. 114 espone compiutamente la propria ricostruzione:

“Posto il nesso di causalità fra errata manovra (causa) e danno alla nave (effetto), la colpa, di regola, va attribuita al comandante della nave che anche durante il pilotaggio è e rimane l'autore della manovra. Se però viene provato che questa fu, a sua volta, determinata dalle fuorvianti indicazioni del pilota, allora è al comportamento di costui che risale la causa efficiente dell'evento dannoso, poiché il fatto del pilota (induzione in errore) interrompe ed assorbe il nesso di causalità fra la manovra del comandante e il danno alla nave”.

Pur in termini parzialmente diversi, giunge a conclusioni simili anche LA TORRE U., *Comando e comandante nell'esercizio della navigazione*, Napoli, 1997, pp. 55-56 secondo cui sarebbe

“lecito tuttavia avanzare qualche riserva sulla segnalata deviazione dalle regole comuni. Essa infatti risulta meno evidente di quanto sembri se si considera che ... trattandosi non propriamente di inadempimento, ma di “inesatto” adempimento di una prestazione (pilotaggio) che è stata (bene o male) eseguita, l'onere di provare l'asserita inesattezza, non può che gravare su chi la eccepisce (art. 2697 c.c.); ... d'altra parte, una volta provata l'inesattezza della (male) eseguita prestazione e la sua incidenza causale sul danno, v'è quanto basta per integrare la responsabilità (del pilota) che, essendo contrattuale,

Al di là di queste divergenze dottrinarie, giova in ogni caso precisare che, in relazione ad inadempimenti contrattuali tali da non produrre danni alla nave pilotata, la responsabilità del pilota viene governata dai principi comuni previsti dall'art. 1218 cod. civ.<sup>87</sup>

Nondimeno, secondo una tesi qualificata, la disciplina *sui generis* sin qui esposta dovrebbe essere estesa anche ai danni a terzi diversi da quelli al mezzo nautico, laddove siano determinati, ovviamente, da atti o fatti di cui il pilota venga chiamato a rispondere. In quest'ottica, differenziare il regime di responsabilità in base alle caratteristiche del soggetto danneggiato sarebbe “assai poco coerente”<sup>88</sup> con la necessità di scegliere un parametro di valutazione unitario del servizio di pilotaggio, suscettibile di apprezzare la peculiare complessità della prestazione in rilievo che, come noto, implica la soluzione di non agevoli questioni tecniche.

In base all'art. 14, comma 1-*bis*, della legge n. 84/94,<sup>89</sup> secondo quanto già illustrato *supra*, il pilotaggio può essere reso obbligatorio per ragioni di sicurezza, attraverso apposito decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, diversamente dagli altri servizi tecnico-nautici, la cui perentorietà viene stabilita dall'Autorità Marittima. Ora, giova qui aggiungere che, in merito, l'art. 87 cod. nav. ha storicamente sancito il principio generale della facoltatività del servizio, prescrivendolo solo nei luoghi in cui ne sia riconosciuta l'opportunità. Ciò non

---

prescinde dal requisito della colpa, e, comunque, non impone al creditore di darne specifica prova (art. 1218 c.c.)”.

<sup>87</sup> LEFEBVRE D'OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., op. cit., p. 579.

<sup>88</sup> Ad avviso di CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., p. 20, secondo cui si imporrebbe al riguardo

“una più attenta valutazione e adeguata considerazione delle specificità e delle peculiarità di aspetti per lungo tempo trascurati, anche a motivo della minore frequenza, in passato, di contenziosi legati alla responsabilità del pilota, che ne giustificano la peculiare disciplina nel senso innanzi indicato. Tanto più se si considera l'accresciuta consapevolezza del servizio di pilotaggio come servizio di interesse generale essenziale per la sicurezza in ambito portuale e nelle acque antistanti il porto”.

<sup>89</sup> Nel testo introdotto dalla l. 30 giugno 2000, n. 186.

esclude che il Direttore Marittimo possa, di fronte a particolare esigenze, dichiararne l'obbligatorietà, seppur in via temporanea. Ad ogni modo, sia il decreto che il provvedimento del Direttore Marittimo devono fissare il perimetro della zona ove le prestazioni risultino obbligatorie. La disciplina in esame, ovviamente, non osta ad una configurazione in termini contrattuali del rapporto che si viene ad instaurare tra gli erogatori del servizio e l'utenza, principalmente rappresentata da imprese armatoriali, anche laddove il pilotaggio venga proclamato indispensabile.

D'altronde, la possibilità di considerare obbligatorio il servizio *de quo* viene prevista anche a livello sovrastatale. In tal senso, si esprime l'art. 11 dello Statuto allegato alla Convenzione di Ginevra sul regime internazionale dei porti marittimi del 9 dicembre 1923<sup>90</sup> che, oltre a lasciare ai singoli Stati contraenti il diritto di organizzare e regolamentare liberamente il pilotaggio, riconosce detta facoltà, a patto che avvenga nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza ed adeguata pubblicità preventiva di tariffe nonché regolamenti e le eventuali esenzioni per le proprie navi soddisfino determinate condizioni tecniche.<sup>91</sup>

In materia, ha avuto modo di esprimersi la giurisprudenza amministrativa, pervenendo a pronunce significative, che hanno aiutato a comprendere meglio il dato legislativo. Per un verso, i giudici hanno affermato che la valutazione di opportunità circa l'imposizione del pilotaggio debba essere debitamente motivata e supportata da un'istruttoria tale da giustificare la scelta compiuta; per l'altro, hanno ritenuto altresì necessario richiedere che il diniego dell'autorizzazione ad avvalersi del pilotaggio via radio venga munito di congrua motivazione.

---

<sup>90</sup> Ratificata dall'Italia in data 16 ottobre 1933 ed entrata in vigore per il nostro Paese il 14 gennaio 1934.

<sup>91</sup> Per questo riferimento al quadro normativo internazionale, ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., op. cit., p. 394.



Come accennato in precedenza, il pilotaggio può essere esercitato anche in relazione ad acque interne, quali laghi, fiumi, lagune, canali, idrovie. In simili circostanze, l'art. 97 cod. nav. prevede che il servizio venga espletato da "piloti autorizzati dall'ispettorato di porto", mentre la disposizione successiva, art. 98 cod. nav., conferisce alla Direzione Compartimentale della Motorizzazione Civile e dei Trasporti in concessione la facoltà di rendere il servizio temporaneamente obbligatorio con riferimento a luoghi ove particolari esigenze lo richiedano. Sempre secondo la normativa codicistica, lo svolgimento delle prestazioni in ciascuna località deve essere disciplinato da regolamenti locali, approvati dal Ministro dei Trasporti (art. 100 cod. nav.), laddove gli aspetti concernenti le attribuzioni e gli obblighi del pilota, i profili di responsabilità nonché quelli tariffari vengono regolati dagli artt. 91-93 cod. nav., dettati per il pilotaggio in spazi acquei marittimi (art. 99 cod. nav.).<sup>92</sup>

Tuttavia, sembra di poter dire che il quadro regolamentare sin qui esposto sia stato parzialmente superato dalle disposizioni del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 5 che ha trasferito le funzioni amministrative statali in materia di navigazione lacuale, fluviale, lagunare, mediante canali navigabili nonché idrovie alle Regioni a statuto ordinario. Il passaggio di competenze si è ulteriormente consolidato con il successivo D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che, in ottemperanza all'art. 117 Cost. nella sua versione precedente alla riforma del Titolo V del 2001, ha confermato l'allocatione delle funzioni amministrative concernenti la materia "navigazione e porti lacuali"<sup>93</sup> alle Regioni.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> In merito, VOLLI E., op. cit., p. 5.

<sup>93</sup> La materia "navigazione e porti lacuali" ricomprende, ai sensi dell'art. 97, comma 1, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, "la navigazione lacuale, fluviale, lagunare, sui canali navigabili ed idrovie; i porti lacuali e di navigazione interna e ogni altra attività riferibile alla navigazione ed ai porti lacuali ed interni".

<sup>94</sup> Per questa ricostruzione, COMELLINI P., *Caratteri ordinamentali della navigazione interna*, in *Trasp.*, 2011, p. 35 ss.

In particolare, l'art. 97, comma 2 del decreto citato da ultimo richiama espressamente "l'autorizzazione al pilotaggio" tra le funzioni amministrative coinvolte.<sup>95</sup> Pertanto, le relative attribuzioni sono transitate agli uffici ed organi regionali competenti.<sup>96</sup>

D'altra parte, più in generale, il trasferimento di potestà amministrative in tema di navigazione interna è giunto definitivamente a compimento con l'art. 11 del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, riguardante i servizi pubblici lacuali e lagunari, e l'art. 105 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Disposizioni contenute in strumenti normativi emanati in attuazione della legge delega 15 marzo 1997, n. 59, la prima delle c.d. "Leggi Bassanini", che, come noto, hanno innovato profondamente l'assetto di competenze Stato-Regioni, realizzando un terzo decentramento dopo quelli degli anni Settanta. Peraltro, in questa sede, è opportuno sottolineare come lo Stato mantenga comunque compiti amministrativi in tema di sicurezza della navigazione interna, proprio ai sensi dell'art. 104 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Nello specifico, l'art. 97, comma 2, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, afferma emblematicamente che

"le predette funzioni [amministrative relative alla materia "navigazione e porti lacuali"] comprendono tra l'altro l'autorizzazione al pilotaggio, il demanio dei porti predetti e la potestà di rilasciare concessioni per l'occupazione e l'uso di aree ed altri beni nelle zone portuali, la rimozione di materiali sommersi ed il rilascio del certificato di navigabilità, nonché enti, istituti ed organismi operanti nel settore. Sono altresì comprese le funzioni amministrative relative al personale dipendente da imprese concessionarie operanti in questa materia".

<sup>96</sup> Per una trattazione più diffusa in tema di navigazione nelle acque interne, si rinvia al *paper* di SANTUARI A., *La navigazione interna tra fruizione turistica e trasporto pubblico locale. Profili giuridici e aspetti istituzionali*, 2010, p. 3 ss., reperito dal sito internet <http://www.estig.ipbeja.pt>.

<sup>97</sup> In proposito, POLICE A., *Il riparto delle competenze in materia di navigazione interna. L'incerto percorso dal centralismo burocratico al federalismo amministrativo*, in SILINGARDI G. – ANTONINI A. (a cura di), *L'attività di navigazione interna: rilevanza economica e profili giuridici*, Milano, 2000, p. 127 ss.

## 2.2.2 Il rimorchio

Da un punto di vista etimologico, la parola con cui si indica il servizio in esame risale al greco *rhymoulkòs*, termine composto di *rhyma* (corda), ove riecheggia la prima persona singolare di un verbo, *elco*, traducibile con “traggo”.<sup>98</sup> Tuttavia, il rimorchio, nella sua accezione attuale, è un fenomeno eminentemente moderno, poiché legato all’introduzione, a partire dal XVIII secolo, della navigazione a vapore, con cui comparvero sulla scena dei traffici marittimi vascelli di maggiore dimensione e capacità di carico, dotati di apparato propulsivo autonomo, ma per ciò stesso più pesanti e difficili da manovrare, soprattutto in spazi stretti. Per ovviare a tali inconvenienti, in quel periodo si fece strada l’idea di utilizzare il motore alimentato a vapore per fornire energia in grado di movimentare mezzi nautici piccoli e potenti, progettati per fornire assistenza alle navi durante le operazioni di entrata/uscita dal porto e transito nei suoi bacini. Ciò, nell’ottica di garantire la sicurezza in specchi acquei angusti o trafficati e consentire di spostarsi lungo la banchina senza accendere i motori.<sup>99</sup>

Proprio l’assenza di imbarcazioni appositamente costruite e tecnicamente equipaggiate a scopo di rimorchio, permette comprendere le ragioni per cui quest’ultimo, nella fase anteriore alla nascita del codice della navigazione, non fosse concepito come un’operazione autonoma, ma venisse assimilato ad altre fattispecie. Tant’è che ancora negli anni Venti del secolo scorso il contratto ad esso riferito veniva sussunto in altre figure già riconosciute dalla legge, quali il trasporto, il noleggio e la locazione d’opera, di cui all’epoca pareva costituirne una variante.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Per questo riferimento sull’etimo del vocabolo “rimorchio”, LA TORRE U., *Riflessioni sul contratto di rimorchio*, in AA. VV., *Scritti in onore di F. Berlingieri*, numero speciale di *Dir. mar.*, Genova, 2010, p. 664; RICCARDELLI G., *Il contratto di rimorchio*, Roma, 1957, p. 1.

<sup>99</sup> Ricostruisce in tal senso gli albori del moderno rimorchio portuale, RIPERT G., *Droit Maritime*, Paris, 1929, vol. II, p. 1032, richiamato da RICCARDELLI G., op. cit., p. 10.

<sup>100</sup> Più diffusamente, MEDINA C., voce *Rimorchio (contratto di)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Torino, 1968, p. 1130 ss.

Oscillazioni nell'inquadramento giuridico della prestazione che erano parimenti dovute all'ampiezza della casistica offerta dai dati empirici e alla conseguente difficoltà di ricondurre ad unico modello quanto si verificava nella prassi delle comunità portuali.<sup>101</sup>

In seguito alla codificazione intervenuta nel 1942, il rimorchio è stato oggetto di una specifica disciplina positiva, contenuta negli articoli da 101 a 107 del codice della navigazione e completata dagli articoli 138-139 del regolamento per la navigazione marittima. Nondimeno, giova notare sin da ora i limiti dell'intervento legislativo in materia, trattandosi di normativa "laconica, se non lacunosa", per usare espressioni già adoperate al riguardo da un autorevole studioso<sup>102</sup>, quindi probabilmente non all'altezza della complessità tecnica dell'attività in corso di analisi. A riprova di simili affermazioni basti pensare che sia nelle disposizioni appena citate che nella Relazione al codice non è possibile trovare perfino una definizione del servizio su cui sono incentrate queste pagine. Il solo elemento definitorio presente nelle previsioni codicistiche è infatti rappresentato dall'impiego del vocabolo "trazione" nell'art. 103 cod. nav., laddove ci si occupa di regolamentare gli obblighi derivanti dal contratto di rimorchio, collegato al servizio stesso. Dunque, per individuare i caratteri essenziali della prestazione si rivela necessario rivolgersi alla pratica delle relazioni e del commercio marittimi, traendo, se possibile, spunti illuminanti dai formulari diffusi nei principali scali nazionali. Ecco, la lettura di questi ultimi permette in definitiva di inferire due considerazioni: da un lato, come intuito dalla dottrina pressoché unanime<sup>103</sup>, il concetto di trazione costituisce

---

<sup>101</sup> LA TORRE U., *Riflessioni sul contratto di rimorchio*, cit., pp. 672-673.

<sup>102</sup> DEIANA M., *Il contratto di rimorchio*, in ANTONINI A. (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, vol. II, Milano, 2008, p. 565. Conformemente si esprimono CASANOVA M. - BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, cit., p. 145.

<sup>103</sup> *Inter alia*, si ricordano CRISAFULLI BUSCEMI S., *I contratti di utilizzazione della nave: il contratto di rimorchio*, Roma, 1973, p. 31 ss.; LEFEBVRE D'OVIDIO A. - PESCATORE G. - TULLIO L., op. cit., pp. 157-158; MENGANO V., *Appunti in tema di rimorchio*, in *Studi marittimi*, 1990, p. 69; TULLIO L., *Rimorchio (contratto di)*, in *Enc. Giur. Trecc.*, vol. XXVII, Roma, 1991, p. 1.

l'essenza del servizio *de quo*; dall'altro, lo stesso deve essere interpretato in senso ampio, in quanto pare comprendere oltre al traino *strictu sensu* inteso, anche “ogni operazione effettuata per trattenere, spingere o tirare la nave, atta ad imprimere o rallentare o arrestare il movimento degli elementi rimorchiati”.<sup>104</sup>

Dette precisazioni rivestono carattere primario, soprattutto qualora si consideri che il progresso tecnologico ha comportato l'avvento di mezzi innovativi, quali lo spintore o *pushing vessel*, che, al posto di effettuare un trascinamento, spinge anteriormente l'elemento che intende spostare, e il rimorchiatore c.d. bivalente, il quale, dotato di tipi speciali di eliche e rinforzato nella prua e nei masconi, permette indifferentemente di svolgere entrambe le funzioni in parola (*towing* e *pushing*).<sup>105</sup> Anche questi veicoli rientrerebbero a pieno titolo nel servizio di rimorchio, allorché si privilegiasse la suesposta interpretazione estensiva data al concetto di trazione. D'altro canto, ad avviso di alcuni commentatori qualificati,<sup>106</sup> la condizione imprescindibile per la configurazione della fattispecie sarebbe rappresentata dall'essere lo strumento rimorchiante costituito da una nave,<sup>107</sup> rimanendo invece irrilevante se questa sia dedicata in via esclusiva a tale attività o adibita ad essa solo saltuariamente.

In quest'ottica, non integrerebbero pertanto il servizio in analisi le fattispecie di rimorchio c.d. “misto”, ove il mezzo rimorchiato e quello rimorchiante si muovono in

---

<sup>104</sup> Per questa ricostruzione DEIANA M., op. cit., pp. 566-567, che puntualizza come un simile modo di intendere il termine “trazione” si fondi sull'esame dei formulari quali, ad esempio, le condizioni generali della società Rimorchiatori Riuniti di Genova, espressamente menzionate in nota 3 di p. 567.

<sup>105</sup> Sul punto RIGHETTI G., voce *Nave*, in *App. noviss. dig. it.*, vol. V, Torino, 1984, p. 189 e RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, vol. I, Milano, 1987 p. 958 s.

<sup>106</sup> DEIANA M., op. cit., p. 567.

<sup>107</sup> In proposito, vale la pena soffermarsi sulle osservazioni di LA TORRE U., *Riflessioni sul contratto di rimorchio*, cit., p. 672, nota 12:

“il rimorchiatore è, a tutti gli effetti, una nave ai sensi dell'art. 136 cod. nav.; normalmente di piccole dimensioni e di grande potenza, è appositamente progettato ed equipaggiato per trainare o spingere agevolmente altre navi o galleggianti, anche se di peso e dimensioni maggiori”.

ambienti diversi come avviene nell'alaggio<sup>108</sup>, operazione in cui l'energia motrice viene impressa da veicoli localizzati sulle sponde di fiumi, laghi, canali e idrovie, mentre l'elemento trainato si trova in tali specchi acquei. In simili circostanze, assume valore centrale la prestazione dell'entità rimorchiante, per cui l'ipotesi deve essere assimilata al rimorchio terrestre e, di conseguenza, non verrà regolata dalla disciplina *sui generis* prevista dal codice della navigazione, ma dalle norme dettate in termini generali dal codice civile per il contratto di appalto.<sup>109</sup>

Diversamente, la dottrina maggioritaria<sup>110</sup> ritiene possibile estendere la normativa concepita per il rimorchio nautico anche a quello per aria, individuabile nel caso in cui un aeromobile a motore conferisca energia motrice ad un aliante, in maniera da consentirne l'involo o movimenti un dirigibile piuttosto che una mongolfiera. In mancanza di norme specificamente dedicate alla fattispecie nella parte aeronautica del codice, si è comunque ritenuto ammissibile il ricorso ai medesimi principi, poiché entrambe le figure evidenziano problematiche corrispondenti.<sup>111</sup>

Quanto all'elemento rimorchiato, sembra trovare consensi più ampi la tesi secondo cui questo possa essere costituito non solo da una nave, ma anche da un galleggiante oppure da un altro bene mobile.<sup>112</sup> Invero, sul punto non si registrano

---

<sup>108</sup> Altrimenti denominato "traino" o, ancora, "rimorchio per via alzaia", in virtù del nome con cui si è soliti indicare la strada parallela al percorso in acqua che, a sua volta, deriverebbe il proprio toponimo dalle vigorose funi, chiamate appunto alzaie, con cui venivano tirate le imbarcazioni. Usano questi appellativi al posto di "alaggio", ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., op. cit., p. 386.

<sup>109</sup> DEIANA M., op. cit., p. 567.

<sup>110</sup> *Ex plurimis*, RICCARDELLI G., op. cit., p. 55; RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, p. 952.

<sup>111</sup> Tra gli studiosi è insorto un dibattito in merito alla natura dell'applicazione al rimorchio per aria delle norme volte a regolamentare il rimorchio marittimo. In particolare, vi sono state divergenze sulla qualificazione "diretta" (FERRARINI S., *I contratti di utilizzazione della nave e dell'aeromobile*, Roma, 1947, p. 254) anziché "analogica" della stessa (FIORENTINO A., *I contratti navali*, Napoli, 1959, p. 233 e MEDINA C., voce *Rimorchio (contratto di)*, cit., pp. 1130-1131).

<sup>112</sup> Tra i fautori della stessa, è dato annoverare, *inter alia*, LEFEBVRE D'OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., op. cit., pp. 157-158.

sufficienti indicazioni codicistiche e la dottrina ha trovato praterie per riempire il vuoto normativo con interpretazioni variegata. Nello specifico, vi è chi ha ritenuto necessario che il mezzo rimorchiato fosse un veicolo privo di forza motrice od impossibilitato ad usarla almeno parzialmente, se non *in toto*.<sup>113</sup> Altri, invece, hanno privilegiato un approccio di più ampio respiro, identificando l'elemento *de quo* in una "nave" o, quantunque, in un "oggetto di diritto della navigazione",<sup>114</sup> altri ancora hanno allargato la prospettiva, ricomprendendovi ogni "mobile galleggiante"<sup>115</sup> e, addirittura, riferendosi in termini generici ad una "cosa"<sup>116</sup>. Conseguentemente, anche in relazione a tale problematica, l'osservazione della prassi si può rivelare particolarmente fruttuosa. In base a questa, risultano frequentemente beneficiari della prestazione sia le navi che i galleggianti tecnicamente intesi. Tuttavia, è in realtà suscettibile di essere rimorchiato "qualsiasi corpo inerte", basti pensare, a titolo esemplificativo, a relitti, chiatte, gru, pontoni, piattaforme e bacini galleggianti.<sup>117</sup>

D'altronde, nulla osta ad una pluralità di elementi rimorchiati, ipotesi denominata in gergo "convoglio", attraverso una designazione capace di includere l'insieme creato dal rimorchiatore e dalle due o più entità oggetto di spinta/trascinamento.<sup>118</sup>

Diversamente, qualora la nave venga servita da due o più rimorchiatori (i quali operano nella stesso senso in cui questa si muove per spostarla/tirlarla o, in direzione

---

<sup>113</sup> QUERCI F. A., *Diritto della navigazione*, Padova, 1989, pp. 520-521.

<sup>114</sup> MEDINA C., voce *Rimorchio (contratto di)*, cit., p. 1130.

<sup>115</sup> RICCARDELLI G., op. cit., p. 60; RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, cit., p. 892.

<sup>116</sup> TULLIO L., *Rimorchio (contratto di)*, cit., p. 1.

<sup>117</sup> DEIANA M., op. cit., p. 569. Nondimeno, lo stesso Autore afferma nel prosieguo della trattazione che l'elemento rimorchiato debba "possedere la caratteristica minima di galleggiare", ravvisandovi una *conditio sine qua non* per la configurazione del servizio in esame. In tal modo, non riconosce gli estremi del rimorchio nel traino di un sottomarino immerso, statuizione quest'ultima in grado di sollevare ben più di una riserva.

<sup>118</sup> Per approfondimenti sul fenomeno, si rimanda a DEIANA M., op. cit., pp. 569-570; MENGANO V., op. cit., p. 69; RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, cit., p. 902.

opposta per frenarla, o, ancora, fanno forza ai suoi lati) non è corretto parlare di “convoglio”.

Ciò premesso, occorre por mente al fatto che l’istituto del rimorchio, pur mantenendo un profilo unitario, ospita al suo interno sottotipi piuttosto eterogenei. Ciò dà luogo ad una serie di distinzioni, su cui giova soffermarsi. Innanzitutto, la presenza o meno della consegna<sup>119</sup> dell’elemento rimorchiato all’armatore del rimorchiatore consente di differenziare la figura del “rimorchio-trasporto” da quella del “rimorchio-manovra”.<sup>120</sup> La dicotomia in esame trae origine dall’art. 105 cod. nav.<sup>121</sup> che, è bene puntualizzare, non riguarda tanto il servizio di rimorchio quanto il contratto avente il medesimo *nomen iuris*. Detta disposizione, stabilisce infatti che nel momento in cui sia fatta consegna degli elementi spinti o trainati all’armatore del rimorchiatore, gli obblighi nonché le responsabilità di quest’ultimo e dei suoi dipendenti/preposti debbano essere regolati dalla disciplina concernente il contratto di

---

<sup>119</sup> La migliore dottrina (POLLASTRELLI S., *Il contratto di rimorchio* in *Il diritto privato nella giurisprudenza a cura di Paolo Cendon*, XVII, Trasporto, Torino, 2004, p. 425 ss.) ha acutamente evidenziato come non sia “sempre agevole ravvisare il fatto della consegna” dell’elemento rimorchiato al rimorchiatore, rappresentando “uno degli aspetti più delicati e discussi” nell’analisi della fattispecie. In coerenza con questa impostazione, sminuisce l’importanza della consegna per identificare il “rimorchio-manovra” rispetto al “rimorchio-trasporto” ANTONINI A., *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008, p. 97, ad avviso del quale:

“L’elemento della consegna dell’oggetto rimorchiato all’armatore del rimorchiatore sembra non assumere la rilevanza che il codice della navigazione gli attribuisce ai fini dell’individuazione delle disposizioni applicabili (art. 105 cod. nav.). Per un verso, infatti, esso è irrilevante ai fini della qualificazione del contratto come rimorchio-manovra o rimorchio-trasporto (nel senso che la consegna sussisterebbe nel secondo, e non nel primo): se è vero che nel rimorchio-manovra non vi è mai consegna, nel rimorchio-trasporto essa può esservi, o meno, senza conseguenze qualificatorie, atteso che anche nel contratto di trasporto può mancare la consegna al vettore dell’oggetto da trasportare”.

Parimenti, sottolinea la possibilità di avere un “rimorchio-trasporto” senza consegna anche CASANOVA M., voce *Rimorchio (contratto di)* in DEIANA M. (a cura di), *Dizionario di Diritto Privato – Diritto della Navigazione*, Milano, 2010, p. 378.

<sup>120</sup> In merito, FRASSINI B., *Brevi rilievi in tema di rimorchio e di raccomandazione*, in *Trasporti – diritto, economia, politica*, 2001, n. 83, p. 110.

<sup>121</sup> In tal senso, LEFEBVRE D’OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., op. cit., p. 581.



trasporto. In proposito, laddove manchino indicazioni circa la consegna, vi è una presunzione di esclusione della stessa.<sup>122</sup>

L'importanza della distinzione suesposta è stata riconosciuta anche da recente giurisprudenza amministrativa che, *in primis*, ha ravvisato la presenza di un "rimorchio-trasporto" quando una parte assuma "l'impegno di trasportare una nave o altro mezzo galleggiante da un luogo all'altro per via marittima", mentre il "rimorchio-manovra" sussisterebbe allorché uno o più rimorchiatori cooperino "con una nave al fine di agevolarne lo spostamento in specchi acquei ristretti", come quelli dei porti o di altre zone di approdo o di transito. Inoltre, ha avuto modo di affermare che:

"nell'ordinamento italiano soltanto il rimorchio-manovra è considerato qual servizio di pubblico interesse affidato ad imprese private mediante specifici atti di concessione rilasciati dall'Autorità marittima a' sensi dell'art. 101 c.n.: pertanto, dal contesto della disciplina in esso contenuta si evince che la regolamentazione pubblicistica è circoscritta all'esercizio del rimorchio nell'ambito dei porti e degli altri luoghi di approdo o di transito, nel mentre al di fuori di essi l'esercizio del rimorchio non è soggetto ad alcuna limitazione o disciplina amministrativa".<sup>123</sup>

Le considerazioni espresse dai giudici amministrativi nella pronuncia *supra* riportata invitano a vagliare anche un'altra diversificazione, originatasi nella prassi e successivamente accolta dalla dottrina: quella tra "rimorchio d'altura" e "rimorchio portuale". In tale caso, il *discrimen* tra le due fattispecie consiste nell'ambiente in cui le prestazioni siano destinate ad essere erogate. Ciò, indipendentemente dalla natura delle stesse, per cui non sarebbe corretto sostenere la piena corrispondenza di quest'ultima distinzione con la differenziazione appena illustrata fra "rimorchio-

---

<sup>122</sup> ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., op. cit., p. 387 che evidenziano come simile presunzione agisca anche in merito alla presenza di equipaggio a bordo del mezzo nautico rimorchiato, in eccedenza rispetto a quanto necessario per custodire eventuali merci caricate.

<sup>123</sup> TAR Veneto, Sez. I, 24 aprile 2009 n. 1245, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

trasporto” e “rimorchio-manovra”. Invero, l’operazione in esame può rivelarsi necessaria in mare aperto, per realizzare spostamenti di entità più consistente, talvolta in grado di interessare ampie traiettorie e, allora, in simili condizioni si concreta l’ipotesi del “rimorchio d’altura”. Nondimeno, il servizio *de quo* è logicamente presente nei porti, soprattutto laddove abbiano dimensioni rilevanti, per consentire l’entrata e l’uscita delle navi o di qualsiasi mobile galleggiante dagli scali, per facilitarne l’approdo alle banchine e permettere manovre rese particolarmente difficoltose da spazi acquei angusti o trafficati.<sup>124</sup> Tali casi integrano la figura del “rimorchio portuale”, su cui si incentra la presente trattazione.

Premessa questa panoramica sugli aspetti definatori dell’istituto in questione, è necessario analizzare la disciplina prevista in merito dal codice della navigazione e dal regolamento per l’esecuzione di quest’ultimo che, come già accennato, ne forniscono solo un inquadramento generico. Detti strumenti legislativi infatti si limitano a statuire l’impossibilità di esercitare il rimorchio in mancanza di una concessione che determini il numero e le caratteristiche dei mezzi nautici da destinare al servizio, il rinvio della normativa di dettaglio, specificamente dedicata a ciascun porto, a regolamenti locali di approvazione ministeriale, la corresponsione ad opera del concessionario di un canone annuo e la ripartizione delle responsabilità originatesi in ragione dell’erogazione del servizio.

In particolare, è l’art. 101 cod. nav. a stabilire il principio per cui il servizio di rimorchio in ambito portuale e negli altri luoghi di approdo<sup>125</sup> o transito delle navi

---

<sup>124</sup> Oltretutto, il rimorchio può garantire il passaggio in punti di transito obbligati o problematici, rappresentati, ad esempio, da canali, stretti e secche.

<sup>125</sup> Sul concetto di “luoghi di approdo” in relazione al servizio di rimorchio si è pronunciato recentemente il TAR Veneto, Sez. I, 24 aprile 2009 n. 1245, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. per vagliare se in essi potesse rientrare un terminale di rigassificazione. Più precisamente, in base alla ricostruzione effettuata dai giudici,

“tali altri “luoghi di approdo” configurano il presupposto per l’applicazione del regime pubblicitario di cui all’art. 101 c.n. soltanto se connessi ad un “uso pubblico” del mare, ossia soltanto se

adibite alla navigazione marittima richieda necessariamente, per poter essere validamente prestato, il rilascio di un titolo concessorio. Concessione, puntualizza la disposizione in parola, assentita dal Capo del Compartimento ad esito di una procedura ispirata ai paradigmi della gara pubblica. D'altro canto, alla stessa Autorità compete, da un lato, come accennato, specificare all'atto della concessione numero e caratteristiche dei mezzi tecnici da approntare per le prestazioni (art. 101, comma 2 cod. nav.); dall'altro, fissare le tariffe concernenti il servizio (art. 101, comma 3 cod. nav.).

L'art. 138 reg. nav. mar., d'altronde, chiarifica ulteriormente che l'atto di concessione ha il compito di indicare il numero e le caratteristiche dei mezzi tecnici da adoperare durante l'attività, i limiti entro cui ciascun rimorchiatore può erogare le prestazioni e il tonnellaggio massimo delle navi da rimorchiare, oltre agli altri lineamenti del servizio.

Ciò significa che l'Autorità Marittima debba rendere pubbliche le condizioni per poter esercitare il servizio nel porto di competenza, quali requisiti dei rimorchiatori, particolari attrezzature indispensabili alla funzione e dotazioni strumentali. Quanto al bando, occorre tener presente che questo è assoggettato agli oneri di pubblicazione prescritti dal codice della navigazione e dal collegato regolamento di esecuzione, venendo, oltretutto, usualmente comunicato a tutte le Capitanerie di Porto. Inoltre, recherà in allegato il regolamento portuale cui il concessionario dovrà uniformarsi. Pertanto, la qualità dei mezzi nautici nonché degli equipaggiamenti e l'adeguatezza del personale dei concorrenti verranno attentamente vagliati, decretando il

---

fruibili da ogni tipo di nave: solo in tal caso, infatti, l'evidente esigenza del mantenimento degli standard di sicurezza nelle manovre da parte di qualsiasi nave che approdi in tali luoghi o salpi da essi naturalmente postula un'unica "regia" del rimorchio sottratta alle regole del libero mercato, prescelta e garantita dalla pubblica autorità e vincolata all'obbligo di contrarre con ogni tipo di utente. Viceversa, nel caso del terminale l'uso del mare circostante non è pubblico, in quanto non è contemplato l'approdo di navi diverse da quelle che trasportano il GNL ed, anzi, è vietata la navigazione a tutte le navi di altro tipo".

conseguimento o meno della concessione a svolgere l'attività di rimorchio in un determinato scalo.<sup>126</sup>

L'art. 102 cod. nav., invece, prevede l'emanazione di regolamenti locali, recanti norme finalizzate a garantire una disciplina specifica del servizio di rimorchio conformata alle esigenze e peculiarità di ogni porto marittimo. Secondo la medesima disposizione tali atti amministrativi, per essere vigenti nei singoli scali, devono aver ricevuto l'approvazione del Ministro dei Trasporti e delle Infrastrutture.

Di conseguenza, dal quadro sin qui tracciato si desume che l'operazione oggetto di disamina venga in ultima analisi regolata in base alle realtà locali e alle concrete situazioni riscontrabili nei singoli *harbour*.

La morfologia del porto, le caratteristiche di traffico (passeggeri anziché merci), la specifica tipologia di prodotti trasportati e di imbarcazioni utilizzate a tal fine, le condizioni meteo-marine abituali influenzeranno profondamente sia i regolamenti locali che gli atti di concessione. Detti strumenti determineranno le categorie di navi per cui il rimorchio è obbligatorio, soprattutto in relazione alla pericolosità del carico e alle dimensioni nonché alla stazza del mezzo, i caratteri del servizio universale, come la presenza di un presidio di guardia e la disponibilità di un congruo numero di mezzi lungo l'arco delle ventiquattro ore, i requisiti professionali del personale impiegato, il numero complessivo dei rimorchiatori indispensabili per la copertura degli spazi portuali e di quelli impiegati in ogni singola prestazione, le specificità di attrezzature e dotazioni necessarie.<sup>127</sup>

Stipulata la concessione, l'art. 139 reg. nav. mar. impone all'impresa selezionata di corrispondere un canone su base annua, individuato nel *quantum* dal Capo del

---

<sup>126</sup> CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., pp. 122-123.

<sup>127</sup> CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., p. 119.

Compartimento nell'atto di assentimento. Tuttavia, la stessa previsione puntualizza che detto canone possa essere ridotto o, addirittura, totalmente escluso allorché il concessionario assuma "l'obbligo di apprestare particolari mezzi tecnici e di compiere particolari prestazioni, ritenuti utili dal Capo del Compartimento per la sicurezza e il servizio del porto".

La disposizione dianzi richiamata fornisce l'occasione per soffermarsi su di un altro profilo dell'attività in esame. La prassi vigente ha infatti evidenziato come l'Autorità Marittima si avvalga, ai sensi dell'art. 81 cod. nav., di mezzi, attrezzature ed equipaggio resi disponibili dall'impresa di rimorchio per garantire la massima sicurezza in ambito portuale e il soddisfacimento di alcune funzioni di polizia. Ciò, in quanto i rimorchiatori identificati nel titolo concessorio sono tenuti a rimanere sempre a disposizione dell'istituzione sopracitata, essendo oltretutto destinatari di una serie di obblighi aventi carattere accessorio, come quello di dare ausilio ed assistenza qualora si verificassero incendi o altre emergenze in porto o in rada, soccorrere navi e persone in pericolo negli specchi acquei dello scalo e nelle aree marittime adiacenti, riacquistare il governo di navi che avessero perso l'ormeggio e recuperare mobili galleggianti in grado di creare pericoli alla navigazione.

In tali circostanze, caratterizzate dall'attitudine prevalente delle prestazioni ad assicurare l'ordine pubblico, il concessionario eroga il servizio in assenza di un corrispettivo diretto. Tali attività suppletive rientrano invero nell'alveo della prontezza operativa, remunerata da tutti gli utenti attraverso meccanismi tariffari fissati dalle pubbliche autorità, in maniera da ripartire *erga omnes* i costi di simili operazioni.

Le osservazioni appena effettuate trovano una precisa base giuridica nella normativa codicistica specificamente dedicata al rimorchio. L'art. 107 cod. nav. recita, infatti:

“i rimorchiatori devono esser messi a disposizione delle autorità portuali che lo richiedano per qualsiasi servizio necessario all’ordine e alla sicurezza del porto”.

Tale disponibilità di mezzi ed equipaggio si aggiunge a quella stabilita in termini generali e nei confronti di tutte le navi presenti negli spazi portuali o nelle adiacenze per provvedere immediatamente al soccorso di imbarcazioni in pericolo o di naufraghi in caso di sinistro. Ciò è espressamente enunciato nella prima parte della previsione ricordata, che si premura di fare salva la fattispecie descritta dall’art. 70 cod. nav. D’altro canto, allorché il rimorchiatore, nell’assistere o salvare la nave spinta o trascinata, ecceda le normali prestazioni di rimorchio, avrà diritto alle indennità ed al compenso previsti dall’articolo 491 cod. nav. (art. 106 cod. nav.).<sup>128</sup>

Pur sconfinando in un tema più afferente alla disciplina del contratto di rimorchio che al servizio omonimo, è forse utile per maggior contezza analizzare *in limine* anche gli aspetti principali della responsabilità per danni in materia. In particolare, gl’interpreti sono soliti concentrarsi sull’art. 104 cod. nav., autentica norma cardine per la tematica. Tuttavia, è necessario volgere preliminarmente lo sguardo all’art. 103 cod. nav., disposizione di carattere eminentemente privatistico,

---

<sup>128</sup> In merito, si riporta l’esatta formulazione dell’art. 106 cod. nav.:

“Il rimorchiatore che, al fine di assistere o salvare la nave rimorchiata, presta un’opera eccedente quella normale di rimorchio, ha diritto alle indennità ed al compenso previsti nell’articolo 491”.

Pur esprimendosi in termini parzialmente diversi, giova richiamare sul punto l’art. 17 della Convenzione internazionale sul soccorso, firmata a Londra il 28 aprile 1989:

*“No payment is due under the provisions of this Convention unless the services rendered exceed what can be reasonably considered as due performance of a contract entered into before the danger arose”.*

Ad ogni modo, è bene puntualizzare che nel caso qui contemplato le prestazioni di salvataggio e di assistenza vengono poste in essere in un momento in cui il contratto di rimorchio è già in fase di esecuzione. Rispetto a tale fattispecie occorre distinguere l’ipotesi integrata da una conclusione del contratto di rimorchio contestuale al manifestarsi di uno stato di pericolo. In simili circostanze, venendo la causa della prestazione alterata dalla situazione ambientale, l’attività del rimorchiatore trascende la mera funzione di *pushing* o *towing* e, di conseguenza, costituisce un *quid pluris* che, salvo espresse pattuizioni di senso contrario, ricade più propriamente nella sfera di applicazione dei principi in materia di soccorso.

secondo cui qualora non avvenga la consegna degli elementi da rimorchiare all'impresa, gli obblighi e le responsabilità previsti *ex contractu* si riferiranno soltanto alla trazione degli elementi medesimi e, quindi, alla prestazione di energia motrice. D'altronde, la seconda parte dell'articolo in esame precisa che la direzione della rotta e della navigazione s'intende affidata al Comandante del rimorchiatore, salvo le parti, nella loro autonomia privata, abbiano disposto in maniera diversa (art. 103, comma 2, cod. nav.).<sup>129</sup> Pertanto, per quanto qui più interessa, in caso di "rimorchio-manovra" la responsabilità è usualmente ascritta al Comandante del rimorchiatore.<sup>130</sup>

Dalla lettura dell'art. 104 cod. nav., invece, si desume la necessità di distinguere l'ipotesi in cui i danni interessino elementi del convoglio e, quindi, o il rimorchiatore o l'entità rimorchiata, da quella in cui coinvolgano beni appartenenti a terzi.

Nella prima, gli armatori del rimorchiatore e degli elementi rimorchiati risulteranno responsabili reciprocamente tra loro. Questa è la regola generale che, però, non ha validità assoluta, venendo insidiata da un'eccezione significativa: non è infatti vigente quando tali soggetti riescano a provare che le conseguenze dannose non sono derivate da cause loro imputabili (comma 1 dell'art. 104 cod. nav.).<sup>131</sup>

Con riferimento alla seconda, la legge sancisce una responsabilità solidale tra gli armatori degli elementi rimorchiati e quello del rimorchiatore. Nondimeno, anche in tal caso questi soggetti beneficeranno della facoltà di fornire prova contraria,

---

<sup>129</sup> LEFEBVRE D'OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., op. cit., p. 582.

<sup>130</sup> ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., op. cit., p. 387.

<sup>131</sup> In proposito vale la pena rammentare che, secondo una recente pronuncia del Trib. Genova, 23 maggio 2012, *Ignazio Messina & C. S.p.a. c. Rimorchiatori Riuniti Porto di Genova*, in *Dir. mar.*, 2013, p. 478, l'urto di una nave contro una banchina determinato dal vento non può essere imputato a colpa del rimorchiatore ove il comandante del vascello e il pilota abbiano ommesso o ritardato di individuare o eseguire la manovra più idonea e quest'ultimo era consapevole che l'ordine diretto al mezzo rimorchiante di prua di cambiare lato del bastimento non era rapidamente effettuabile a causa dell'assenza di spazi.

dimostrando che i danni cagionati ai terzi non scaturiscono da cause loro ascrivibili (comma 2 dell'art. 104 cod. nav.).

Ciò evidenziato, la disciplina in esame presenta ulteriori peculiarità allorché i danni vengano generati in sede di manovra. Se la direzione della navigazione del convoglio spetta al Comandante del rimorchiatore, agli effetti dei primi due commi dell'art. 104 cod. nav., gli armatori dei componenti rimorchiati devono provare esclusivamente che le conseguenze dannose non discendano da mancata o erronea esecuzione degli ordini impartiti, appunto, dal Comandante del rimorchiatore. Viceversa, qualora la direzione della navigazione sia stata assegnata al Comandante di un elemento rimorchiato, la compagnia armatoriale del rimorchiatore sarà gravata di un onere probatorio speculare a quello appena illustrato (comma 3 dell'art. 104 cod. nav.).

Infine, per completezza, si rammenta che nelle fattispecie in cui abbia luogo la consegna degli elementi rimorchiati all'impresa rimorchiatrice, gli obblighi e le responsabilità gravanti su quest'ultima e sui suoi dipendenti o preposti non verranno regolati dalle previsioni concernenti il rimorchio, ma assorbiti in quelle dettate per il trasporto (art. 105 cod. nav.).

### **2.2.3 L'ormeggio**

Quando una nave arriva in porto o è in partenza dallo stesso e per tutto l'arco temporale in cui sosta nei bacini dello scalo ha bisogno delle attività svolte dagli ormeggiatori. In particolare, mentre questa fa il suo ingresso nelle aree portuali, il pilota, da poco salito a bordo del mezzo, provvede a comunicare il canale VHF di lavoro agli ormeggiatori, confermando il luogo di approdo preannunciato dalla Capitaneria di Porto e il lato di ormeggio. Giunta in prossimità del posto di attracco, il personale deputato al servizio in esame si occupa di fissarla ad adeguati "punti di



agguanto”, tendendo cavi in grado di assicurarla alle bitte o ad eventuali boe ancorate al fondo marino.<sup>132</sup> Nello specifico, la prestazione consiste nell’afferrare le cime messe a disposizione dal vascello e manovrate *on board* dall’equipaggio di questo, stendendo e legando saldamente tali strumenti ai suddetti punti di fissazione del mezzo alle infrastrutture portuali. Qualora lo svolgimento di tale operazione interessi navi di dimensioni importanti, il trasferimento e la stesura dei cavi abbisogna di un sostegno supplementare, garantito dalla presenza di battelli attrezzati, capaci di rimediare all’impossibilità di effettuare detti interventi dalla banchina.<sup>133</sup>

Nondimeno, contrariamente a quanto possa sembrare a prima vista, il servizio di ormeggio è indispensabile anche durante i periodi in cui il vascello sosta nei bacini portuali. Invero, in queste circostanze serve a controllare che il mezzo mantenga stabilità rispetto alle sollecitazioni meteo-marine, in maniera da prevenire il contatto con altri natanti o con le installazioni costiere adiacenti e il prodursi di danni da urto sia alla nave stessa che ad elementi esterni.

Infine, allorché la nave debba lasciare lo scalo gli ormeggiatori provvedono a liberarla dai cavi, riconsegnando le cime all’equipaggio della stessa e, in ultima analisi, occupandosi di un’attività simmetrica a quella da poco osservata, denominata tecnicamente disormeggio.

Ad ogni modo, in ottemperanza alla funzione di monitoraggio delle aree di competenza, gli ormeggiatori sono tenuti a segnalare all’Autorità Marittima qualsiasi anomalia e/o pericolo suscettibili di provocare pregiudizi alla salute pubblica e all’ambiente.

---

<sup>132</sup> Nei momenti prodromici all’accosto, gli ormeggiatori hanno il ruolo fondamentale di verificare e segnalare l’esistenza di cavi deteriorati o danneggiati.

<sup>133</sup> CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., pp. 123-124.

Inoltre, possono essere chiamati da quest'ultima istituzione a compiere attività aggiuntive, derivanti da particolari contingenze verificatisi nella realtà del singolo scalo. Invero, nelle ipotesi in cui la forza lavoro si riveli insufficiente a coprire i bisogni effettivi o i mezzi siano addirittura privi di equipaggio (si pensi, per esempio, a navi in disarmo o in allestimento, a piattaforme, a chiatte non motorizzate), gli ormeggiatori forniscono un valido aiuto sia quale rinforzo temporaneo del personale di bordo, sia facendo le veci di quest'ultimo. In simili circostanze, si assiste ad una co-direzione del servizio in esame: oltre all'Autorità Marittima, anche il Comandante del vascello beneficiario di sostegno "esterno" avrà facoltà di impartire ordini agli ormeggiatori.

D'altronde, come osservato in sede di analisi del rimorchio, l'Autorità Marittima gode della possibilità di avvalersi dell'ormeggio come ausilio per ovviare, in forza dell'art. 81 cod. nav., a fattispecie eterogenee, tra cui si annoverano le emergenze costituite da incendi negli spazi portuali o nelle aree rivierasche adiacenti, il recupero di imbarcazioni che si siano staccate dai punti di agguanto, la rimozione di oggetti galleggianti capaci di creare rischi alla navigazione, l'assistenza e il salvataggio nei bacini dello scalo e in rada di persone e navi in pericolo, il disbrigo di ancoraggi e la comunicazione di eventuali tentativi di fuga di clandestini a bordo di mezzi nautici.<sup>134</sup>

In proposito, giova rilevare che i costi sostenuti per intervenire nelle sopraelencate situazioni di criticità non vengono coperti da alcuna remunerazione specifica, ma sono "spalmati" uniformemente su tutta l'utenza, venendo reintegrati attraverso il peculiare regime tariffario fissato a livello pubblicistico per l'ormeggio come per gli altri servizi tecnico-nautici.

---

<sup>134</sup> *Ibidem.*

Passando alla disciplina positiva dell'ormeggio, è opportuno innanzitutto prendere atto che questa è racchiusa principalmente nel capo VI del titolo III compreso nel libro I (artt. 208-214) del regolamento per la navigazione marittima. Tuttavia, non mancano riferimenti frammentari al servizio *de quo* già in ambito strettamente codicistico, laddove è possibile rinvenire una serie di disposizioni, alcune incontrate *supra* nel corso della presente trattazione, che contribuiscono ad aggiungere piccoli tasselli al variegato mosaico della regolamentazione dedicata all'attività in analisi. Senza pretese di completezza, si ricorda che, da un lato, l'art. 62 cod. nav. ha prescritto al Comandante del Porto di regolare e vigilare, alla luce delle previsioni contenute nel regolamento, gli ormeggi delle navi, mentre l'articolo successivo, 63 cod. nav., ha espressamente conferito a tale figura il potere di disporre l'ormeggio, il disormeggio ed ogni altra manovra dei vascelli nello scalo di competenza. Per rispondere ad eventuali necessità, la stessa norma si è spinta oltre, autorizzando il Comandante del Porto a far eseguire di ufficio nonché a spese delle navi destinatarie degli ordini le manovre ritenute congrue alle situazioni verificatesi e, in caso di estrema urgenza, a deliberare il taglio degli ormeggi. Dall'altro, l'art. 116 cod. nav. ha incluso apertamente gli ormeggiatori tra il personale addetto ai servizi portuali, con la conseguenza che questi, in base all'art. 118 cod. nav., per poter erogare le proprie prestazioni devono essere iscritti in appositi registri<sup>135</sup>. Un simile inquadramento ha comportato, inoltre, la soggezione della categoria di lavoratori in esame ad una regolamentazione *sui generis* in tema di requisiti per l'iscrizione (art. 119, comma 6 cod. nav.), cancellazione dai registri (art. 120, comma 3 cod. nav.) e reiscrizione nei medesimi (art. 121, comma 2 cod. nav.).<sup>136</sup>

Ciò premesso, il nucleo della disciplina del servizio di ormeggio è, come accennato, demandato dal codice della navigazione al regolamento dettato con D.P.R.

---

<sup>135</sup> Detti elenchi, in particolare, vengono tenuti, secondo il comma 2 dell'art. 118 cod. nav., in uffici indicati in sede di regolamento.

<sup>136</sup> In tema, DE MEO R., *Il contratto di ormeggio*, Cacucci Editore, Bari, 2003, pp. 32-33.

15 febbraio 1952, n. 328 per la sua esecuzione. Nello specifico, l'art. 208 reg. nav. mar. prevede che il registro degli ormeggiatori debba essere tenuto dal Comandante del Porto, autorità cui viene contestualmente riconosciuta la facoltà di limitare il numero dei prestatori del servizio in relazione alle esigenze di traffico peculiari al singolo scalo. D'altra parte, la norma esplicita i requisiti necessari per perfezionare l'iscrizione in detto elenco. In dettaglio, richiede al soggetto che intenda svolgere il servizio di ormeggio un'età non inferiore ai 18 anni e non superiore ai 45, il possesso della cittadinanza italiana, il godimento di una sana e robusta costituzione fisica, certificata dal medico di porto, o, mancando tale figura, da un medico individuato dal Capo del Compartimento,<sup>137</sup> l'assenza di condanne per delitti punibili con pena non inferiore nel minimo a tre anni di reclusione, o contro la fede pubblica (salvo sia intervenuta relativa riabilitazione), o, ancora, per contrabbando, furto, truffa, appropriazione indebita, ricettazione, la dimostrazione di una buona condotta morale e civile, l'esperienza maturata attraverso due anni di navigazione in servizio di coperta, la residenza nel comune<sup>138</sup> ove insiste territorialmente il porto o l'approdo in cui il candidato vorrebbe operare.

In proposito, giova notare che alcuni autori hanno qualificato l'iscrizione nel registro degli ormeggiatori come un "atto di certezza pubblica ad uso necessario". I riflessi di una simile configurazione di diritto amministrativo non sono trascurabili, in quanto i consociati avrebbero l'obbligo di presumere certa fino a prova contraria la sussistenza in capo ai censiti dei titoli e delle condizioni summenzionati.<sup>139</sup> D'altra

---

<sup>137</sup> Il comma 3 della disposizione in parola puntualizza che avverso le risultanze di tale visita sanitaria era comunque ammesso ricorso secondo le modalità contemplate dall'art. 152, commi 2 e 3 del regolamento per la navigazione marittima, ora abrogato.

<sup>138</sup> L'art. 208 reg. nav. mar. ritiene sufficiente che l'interessato fornisca la prova di risiedere in un comune vicino a quello dello scalo di attività.

<sup>139</sup> ROSSI P., *Gli ormeggiatori sotto il profilo giuridico*, in *Porti, mare e territorio*, 1983, p. 19.

parte, l'affidamento degli elenchi al Comandante del Porto pare collocarsi proprio nella prospettiva di garantire l'idoneità professionale del personale iscritto.<sup>140</sup>

Il ruolo importante rivestito da quest'ultima autorità in tema di ormeggio viene ulteriormente confermato dall'art. 209 reg. nav. mar. che lo investe del potere di disciplinare il servizio nell'ottica di assicurarne la regolarità conformemente alle istanze provenienti dallo scalo. Nondimeno, la previsione appena contemplata è rilevante anche per altri motivi: il comma 2 della stessa prevede infatti che il Capo del Compartimento abbia la facoltà di organizzare gli ormeggiatori in gruppo nei porti in cui ragioni di opportunità lo consiglino.<sup>141</sup>

Come notato da taluna dottrina,<sup>142</sup> la formulazione asciutta dell'art. 209 reg. nav. mar. non permetterebbe di inferire la necessità di conformare il servizio secondo un modello rigorosamente monopolistico. La disposizione *de qua* si limiterebbe, in quest'ottica, a consentire all'Autorità Marittima di creare, mediante ordinanza, una struttura associativa capace di garantire una strutturazione più efficace delle funzioni di ormeggio, tutte le volte in cui l'erogazione delle prestazioni in forma individuale non fronteggi congruamente il volume di traffico portuale. In base alla prospettiva perseguita, la previsione regolamentare non conferirebbe, invece, alla stessa istituzione il potere di determinare in via preventiva e attraverso modalità autoritative il soggetto deputato a garantire l'ormeggio delle navi in un dato scalo, restringendo con ciò l'accesso al mercato concernente l'attività in esame.

Divergono dalle considerazioni suesposte, le ricostruzioni ermeneutiche di eminenti studiosi secondo cui saremmo davanti ad un'ipotesi di monopolio legale a

---

<sup>140</sup> PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, cit., p. 90.

<sup>141</sup> LA TORRE U., *Ormeggio di nave*, in AA. VV., *Studi in onore di G. Romanelli*, Milano, 1997, p. 723 ss.

<sup>142</sup> PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, cit., pp. 91-92.

beneficio degli ormeggiatori, giustificata dalla regolamentazione pubblicistica dell'attività in questione che, al pari degli altri servizi tecnico-nautici, verrebbe informata al soddisfacimento di ineludibili esigenze di carattere sociale come la tutela della sicurezza portuale e della navigazione.<sup>143</sup>

Ciò riferito, nella prassi si è assistito ad un'adozione sistematica da parte delle Autorità Marittime competenti di schemi organizzativi monopolistici, giustificati dalla necessità di offrire all'utenza portuale prestazioni adeguate e di assicurare l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico nonché il mantenimento di standard elevati di *safety* e *security*. La facoltà riconosciuta al Capo del Compartimento di istituire dei gruppi di ormeggiatori è diventata la regola, mentre sono state al contempo poste restrizioni all'accesso al mercato, volte a limitare le piante organiche di simili persone giuridiche private, contraddistinte da una struttura cooperativistica e mutualistica<sup>144</sup>.

Emblematico di una siffatta realtà gestionale è l'accordo concluso il 26 luglio 1990 tra l'associazione di categoria A.N.G.O.P.I.<sup>145</sup>, da un lato, e il Comitato di Coordinamento Nazionale dell'Utenza Portuale, dall'altro. Mediante detta pattuizione, successivamente ratificata dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative,<sup>146</sup> i fruitori di simile genere di prestazioni si sono vincolati ad avvalersi esclusivamente di gruppi di ormeggiatori e barcaioli aderenti all'A.N.G.O.P.I. ogniqualvolta ne avessero bisogno. Di conseguenza, qualora gli utenti che hanno sottoscritto detta intesa non la rispettino, facendo ricorso ad altri

---

<sup>143</sup> CARBONE S. M., *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia*, in *Dir. mar.*, 2000, p. 400 e MUNARI F., *Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi*, in *Dir. comm. int.*, 1999, pp. 333-336.

<sup>144</sup> Secondo la tesi probabilmente più persuasiva, illustrata diffusamente da ROSSI P., op. cit., p. 20.

<sup>145</sup> Acronimo volto ad indicare l'Associazione Nazionale Gruppi Ormeggiatori e Barcaioli nei porti italiani.

<sup>146</sup> Più precisamente, come ricorda PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, cit., p. 96, nella riunione tenutasi in data 20 settembre 1990, presso il Ministero della Marina Mercantile.

mezzi nautici o risorse umane, pur non assurgendo la stessa a fonte normativa e rimanendo comunque espressione di autonomia privata, verranno chiamati a rispondere in termini di responsabilità contrattuale per violazione della clausola di esclusività ivi contenuta.<sup>147</sup>

Quanto al nodo gordiano dell'obbligatorietà o meno del servizio di ormeggio, occorre fare ricorso alle statuizioni di matrice giurisprudenziale. Nello specifico, il *leading case* in tema è probabilmente rappresentato da una pronuncia della Corte d'Appello di Genova, la cui massima ha evidenziato come manchi

“nel nostro ordinamento una norma primaria che autorizzi l'obbligatorietà del servizio di ormeggio e né il Ministro dei Trasporti e della Navigazione nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza e controllo o di intervento diretto in materia tariffaria ed altro, né l'Autorità marittima, né l'Autorità portuale possono introdurre con atto amministrativo alcuna riserva od esclusiva di fatto o di diritto in materia di ormeggio”.<sup>148</sup>

In effetti, ad avviso dei giudici liguri la generale imposizione di un servizio tecnico-nautico come obbligatorio non potrebbe trovare fondamento nei poteri di polizia portuale conferiti al Comandante del Porto dagli artt. 60, 81 e 113 cod. nav. quando sia assente una norma primaria di legge. Questi, invero, si troverebbe ad emettere atti di carattere secondario,<sup>149</sup> basati su di una disposizione anch'essa secondaria, qual è l'art. 209 del regolamento per la navigazione marittima. Inoltre, laddove il presupposto normativo venisse invece individuato negli artt. 62 e 81 cod.

---

<sup>147</sup> *Ibidem.*

<sup>148</sup> Corte App. Genova, Sez. I, 8 marzo 1999, n. 159, *Tourship Italia S.p.A. (già Corsica Ferries Italia S.r.l. c. Amministrazione dei Trasporti e della Navigazione (già Amministrazione della Marina Mercantile) e Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova* in *Dir. trasp.*, 2000, p. 163.

<sup>149</sup> DE MARZI C., *Non obbligatorietà del servizio di ormeggio e diritto all'autoproduzione*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 168, nota alla sentenza della Corte App. Genova, Sez. I, 8 marzo 1999, n. 159.

nav., nell'ottica della Corte, "difficilmente si potrebbe negare l'incompatibilità con i parametri costituzionali di cui agli artt. 23 e 43 Cost"<sup>150</sup>.

Proseguendo la lettura della normazione secondaria, è bene evidenziare come accanto ai requisiti per l'iscrizione nell'apposito registro, il regolamento enumeri le cause di cancellazione dallo stesso. In particolare, l'art. 214 reg. nav. mar. fa conseguire ad eventi quali la morte, la permanente inabilità al servizio,<sup>151</sup> il raggiungimento dell'età prevista per il riconoscimento della pensione di vecchiaia dalle leggi in materia di previdenza sociale, il venir meno di alcune condizioni fondamentali (come la cittadinanza italiana, la residenza nel comune del porto/approdo di operatività o in quelli ad esso vicini, la buona condotta morale e civile), la rimozione dal registro degli ormeggiatori. Ciò, oltre a contemplare una causa volontaria di esclusione dal medesimo elenco, rappresentata dalla domanda di chi non abbia forse più interesse a comparirvi.

In costanza di iscrizione nel registro, l'ormeggiatore è munito, ai sensi dell'art. 213 reg. nav. mar., di un libretto di ricognizione, redatto conformemente allo schema approvato dal Ministro dei Trasporti e rilasciato all'atto della sua inclusione in tale ruolo dal Comandante del Porto.

Questi deve, inoltre, determinare il numero e le caratteristiche<sup>152</sup> delle imbarcazioni utilizzate dagli erogatori del servizio in esame (art. 210 reg. nav. mar.). L'art. 211 reg. nav. mar., invece, contribuisce a delineare meglio i confini della sfera di attività sopradescritte. Più specificamente,

---

<sup>150</sup> Corte App. Genova, Sez. I, 8 marzo 1999, n. 159, *ivi*.

<sup>151</sup> Invalidità che, specifica l'art. 214, comma 2 reg. nav. mar., doveva essere accertata in conformità con le indicazioni fornite dal successivo art. 156, commi terzo e seguenti (ora abrogati) dello stesso strumento normativo.

<sup>152</sup> Il comma 2 dell'art. 210 reg. nav. mar. ritiene in ogni caso necessario che i mezzi nautici adoperati dai prestatori dell'attività in questione portino scritti sulla prua e sulla poppa la parola "ormeggiatore" e tengano alzato un pannello bianco con uguale scritta in rosso.



“Gli ormeggiatori non possono pilotare le navi. Essi devono prestare la loro opera, per le navi in arrivo, soltanto quando la nave sia stata condotta al punto di ormeggio; per le navi in partenza la prestazione degli ormeggiatori cessa al momento in cui la nave ha salpato le ancore e ha messo in moto.”

Definito il cardine del servizio di ormeggio, il successivo art. 212 reg. nav. mar. lascia ampio spazio al Capo del Compartimento per attingere alle peculiarità di ciascuno scalo la regolamentazione locale delle operazioni di ormeggio e disormeggio e il regime tariffario a cui sono assoggettate.

## 2.2.4 Il battellaggio

Nonostante rappresenti un servizio distinto rispetto a quello di ormeggio, il battellaggio viene disciplinato in maniera simile ad esso, tant'è che molti autori li trattano congiuntamente<sup>153</sup>. Ora, sebbene non siano mancati dubbi sulla natura di pubblico servizio dell'attività in esame, soprattutto anteriormente alla riformulazione dell'art. 14, comma 1-*bis* della legge sui porti da parte della l. 30 giugno 2000 n. 186, il battellaggio risponde ad esigenze pubblicistiche riguardanti la tutela della sicurezza della navigazione e la relativa normativa di riferimento, contenuta nel regolamento di esecuzione del codice, sembra riecheggiare tali aspetti.<sup>154</sup>

Prima di addentrarci nei meandri offerti dalle previsioni legislative, occorre tuttavia cercare di individuare meglio l'oggetto di questo servizio e pervenire ad una sua definizione. In merito, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in una delle sue pronunce pare aver raggiunto una sintesi efficace, laddove ha affermato che il battellaggio

---

<sup>153</sup> Basti pensare, ad esempio, a CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., pp. 21-22; LEFEBVRE D'OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., op. cit., pp. 158-159.

<sup>154</sup> Per un'ampia disamina del servizio di battellaggio, LA TORRE U., *Barcaioli e battellaggio*, in AA. VV., *Studi in memoria di M. L. Corbino*, Milano, 1999, p. 307 ss.

“consiste nel traghettare fino alla banchina, mediante piccole imbarcazioni, l’equipaggio imbarcato sulle navi ancorate in rada e nello svolgere l’attività di rifornimento delle stesse nel caso in cui il porto non disponga di banchine immediatamente accessibili alle navi”.<sup>155</sup>

D’altra parte, il dato normativo fornisce il proprio ausilio alla questione definitoria evidenziando come “i barcaioli” siano “addetti alla condotta dei mezzi nautici adibiti ai servizi attinenti al traffico nell’ambito del porto” (art. 215, comma 1 reg. nav. mar.).

In proposito, giova osservare che il legislatore del regolamento per la navigazione marittima non ha indicato il servizio in questione con il termine “battellaggio” ma ha fatto riferimento, nel disciplinarne i principali aspetti, all’attività dei “barcaioli”, cui ha dedicato il capo VII del titolo III compreso nel libro I (artt. 215-218).

Ad ogni modo, i parallelismi con la regolamentazione dell’ormeggio sono, come segnalato poc’anzi, notevoli e incominciano sin dalla prima disposizione dettata per il battellaggio: anche in questo caso, infatti, la legge riconosce la competenza del Comandante del Porto a organizzare le prestazioni dei barcaioli in maniera funzionale a garantire la regolarità del servizio coerentemente con le istanze dello scalo e a fissare i profili tariffari corrispondenti alle operazioni svolte da tali soggetti. Nell’esercizio di quest’ultima prerogativa, tuttavia, l’Autorità Marittima non potrà agire liberamente, dovendo al contrario seguire i criteri stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti *ex art. 14, comma 1-bis* della legge n. 84/94.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> AGCM, Prov. 8 ottobre 1992, n. 720, tratto da *Dir. mar.*, 1993, p. 1138.

<sup>156</sup> CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, cit., p. 151.

D'altro canto, le analogie proseguono nel momento in cui il terzo comma dell'art. 215 reg. nav. mar. permette al Capo del Compartimento di costituire i barcaioli in gruppo qualora risulti opportuno rispetto al luogo in considerazione.

La disposizione successiva, art. 216 reg. nav. mar., si occupa di regolare il registro dei barcaioli, strumento tenuto, per ragioni di maggior garanzia dei titoli di iscrizione, dal Comandante del Porto nel quale erogano il servizio. Invero, possono anche in tal caso, prestare la propria opera esclusivamente soggetti appartenenti al personale marittimo e più precisamente ascrivibili agli addetti ai servizi portuali, ai sensi dell'art. 116 cod. nav. che li contempla espressamente al n. 5 del comma 1. D'altronde, il Comandante del Porto può decidere di limitarne il numero ogniqualvolta le condizioni di traffico lo suggeriscano.<sup>157</sup>

L'art. 216 reg. nav. mar. enuncia, inoltre, i requisiti necessari per conseguire l'iscrizione in siffatto registro recante gli abilitati. Nello specifico, è richiesto il possesso degli stessi attributi previsti per gli ormeggiatori, quali un'età compresa tra i 18 e i 45 anni, la cittadinanza italiana, la residenza nel comune ove è situato lo scalo o in uno prossimo ad esso, l'idoneità fisica in termini di sana e robusta costituzione certificata dal medico di bordo (o, in mancanza, da un medico individuato dal Capo del Compartimento), l'onorabilità e l'assenza di condanne per furto, truffa, contrabbando, appropriazione indebita, ricettazione o, comunque, a delitti punibili con pena non inferiore nel minimo a tre anni di reclusione o contro la fede pubblica (salvo riabilitazione). L'unica difformità è rappresentata dal fatto che, in relazione al battellaggio, basta il compimento di un solo anno di navigazione in servizio di coperta, anziché i due prescritti per l'ormeggio.<sup>158</sup>

---

<sup>157</sup> LONGOBARDI R., *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (approfondita con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, cit., p. 306.

<sup>158</sup> Come precisato da CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, cit., p. 151, nota 153.

L'art. 217 reg. nav. mar. prevede l'esistenza di un libretto di ricognizione, rilasciato al barcaiolo dal Comandante del Porto quando questo perfeziona la sua iscrizione nell'elenco di cui si è appena dato atto. La previsione postula, in particolare, la conformità del documento in parola ai modelli approvati in sede ministeriale.

Simmetricamente a quanto osservato nella disamina dell'art. 214 reg. nav. mar. per il servizio di ormeggio, l'ultima previsione regolamentare finalizzata a strutturare l'attività dei barcaioli enuclea le ipotesi di cancellazione dal registro. L'art. 218 reg. nav. mar., oltre ad una causa di natura volontaria, la domanda da parte dell'interessato, prevede tra gli eventi che comportano l'eliminazione dall'albo la morte, la permanente inabilità al servizio, il raggiungimento dell'età prescritta dalle leggi previdenziali per il riconoscimento della pensione di anzianità e la perdita dei requisiti di cittadinanza, residenza ed onorabilità suelencati.

Questi sono dunque i lineamenti essenziali della disciplina che il regolamento della navigazione marittima prospetta nei dettagli per l'attività dei barcaioli. Ciò, perlopiù in esecuzione di norme di carattere generale del codice della navigazione, già incontrate durante l'analisi dell'ormeggio, cui sono comuni. Si tratta, in particolare, degli artt. 118 comma 2 cod. nav., in tema di tenuta di matricole e registri del personale marittimo, 119 comma 6 cod. nav., concernente i requisiti di iscrizione nei ruoli, 120 comma 3 cod. nav., relativamente alla cancellazione degli iscritti, e 121 comma 2 cod. nav., con riferimento alla reinscrizione.<sup>159</sup>

Anticipando parzialmente temi oggetto di prossima disamina, è opportuno tenere presente che anche in relazione al battellaggio ci si è interrogati sull'esistenza o meno di una riserva o monopolio legale in favore dei gruppi di battellieri. In merito, la

---

<sup>159</sup> PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, cit., p. 97.

giurisprudenza è sembrata piuttosto chiarificatrice, giungendo a statuizioni di portata significativa. In particolare, non può essere sottaciuta la pronuncia della Corte di Cassazione n. 746 del 24 gennaio 2000 che, per un verso, ha negato l'attività dei barcaioli possa avere la natura di servizio pubblico e, per l'altro, ha accertato l'assenza di alcuna normativa monopolistica a beneficio dei battellieri, perfino se riuniti in organismi cooperativi. I giudici della Suprema Corte hanno seguito un interessante *iter* logico-argomentativo che vale la pena ripercorrere:

“I barcaioli, che costituiscono una categoria di personale addetto ai servizi portuali, esplicano un'attività consistente nella condotta di mezzi adibiti a servizi attinenti al traffico nell'ambito del porto, la quale, seppure disciplinata dal regolamento sulla navigazione marittima, per molteplici aspetti (necessità della previa iscrizione del lavoratore in un apposito registro, previa verifica della sussistenza di alcuni requisiti, predeterminazione delle tariffe ad opera del comandante del porto, obbligo di effettuare la prestazione in favore di chi la richiede) tuttavia non ha natura di servizio pubblico (Cass. 23 novembre 1985 n. 5845).

Al comandante del porto compete la disciplina generale del servizio, secondo le esigenze del porto (art. 215, comma 2, reg. nav. mar.); la determinazione delle tariffe (art. 215, comma 2, cit.); l'eventuale limitazione del numero dei barcaioli, in relazione alle esigenze del traffico (art. 216, ult. comma, reg. nav. mar.).

È ben vero che il comandante del porto può riunire in gruppi i barcaioli, «nei porti ove se ne ravvisi l'opportunità», ma ciò è funzionalizzato appunto «al porto» e cioè alle esigenze del porto sotto il profilo della sicurezza e della regolarità, costituendo una particolare esplicitazione del potere di vigilanza che compete al comandante del porto nei confronti di tutti coloro che espletano un'attività all'interno dei porti (art. 68 c. nav.) e non sotto il profilo di una tutela monopolistica di un'attività lavorativa.

Significativo, in proposito, è che l'art. 27, comma 8 della l. n. 84 del 1994 ha abrogato una serie di norme del c. nav. in tema di lavoro portuale ed operazioni portuali (tra cui artt. 108, 110, 111, 112, 115, comma 1, n. 2; nonché gli articoli contenuti nel

libro I, titolo III, capo IV reg. nav. mar.) ma nessuna norma attinente al battellaggio, o più in generale, alle «operazioni nautiche-ancillari».

(...)

Ne consegue che alla data di emissione del provvedimento del Comandante di porto di Augusta di rigetto della richiesta di autorizzazione all'autoproduzione del battellaggio da parte della Cardile (17 dicembre 1991), non esisteva alcuna normativa monopolistica in favore dei battellieri, quand'anche riuniti in gruppo".<sup>160</sup>

---

<sup>160</sup> Cass., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746, in *Giust. civ.*, 2000, pp. 1008-1010 con nota di GRIGOLI M., *Sul diritto di produrre il servizio di battellaggio*, p. 1011.

## CAPITOLO 3

### L'APPROCCIO COMUNITARIO VERSO I SERVIZI

#### TECNICO-NAUTICI

Oggetto dell'analisi sin qui condotta è stata la disciplina caratterizzante a livello nazionale i servizi tecnico-nautici sia in termini complessivi che nei loro aspetti di dettaglio. Ancorando la disamina al dato normativo si è cercato di illustrare gli elementi salienti della regolamentazione che il nostro Paese ha adottato nei confronti di una categoria di prestazioni portuali così eterogenea. Tuttavia, verificare l'esistenza di un diritto di autoproduzione in materia, limitando lo sguardo all'ordinamento italiano costituirebbe uno studio quantomeno riduttivo oltreché inadeguato, soprattutto alla luce della posizione rilevante acquisita dal diritto comunitario in tema di servizi portuali e degli interventi susseguitisi in ambito europeo con riferimento al settore *de quo*. Infatti, l'impatto di principi codificati in una dimensione più ampia, come quella offerta dalla normativa e dalla giurisprudenza prima della Comunità e poi dell'Unione Europea, sulla configurazione giuridica del ramo in esame non può essere facilmente ignorato. Inoltre, in una prospettiva comparativistica, anche una visione delle scelte perseguite negli altri Stati del nostro continente potrebbe rivelarsi non solo interessante ma ricca di suggestioni per quanti intendano comprendere appieno le esigenze che ispirano le soluzioni adoperate dalle realtà più prossime al contesto italiano.

Pertanto, questo capitolo si concentrerà sulle profonde implicazioni che il diritto comunitario ha recato negli anni sull'argomento in parola, mentre quello successivo si occuperà di illustrare l'approccio utilizzato in merito dagli altri Paesi europei.

In base a queste indicazioni preliminari e per consentire l'assunzione di un punto di vista sistemico, in un primo momento si procederà ad una ricognizione delle regole

crystallizzate nell'esperienza normativa e, soprattutto, giurisprudenziale comunitaria. In particolare, la trattazione contemplerà non solo i profili concernenti i servizi tecnico-nautici, ma anche i principi consolidatisi a livello sovranazionale nel campo delle operazioni portuali. Ciò in maniera da verificare la presenza di corrispondenze e/o difformità tra queste due categorie di servizi portuali *lato sensu* intesi.

### **3.1 I primi passi della giurisprudenza comunitaria verso l'individuazione dei punti cardinali in materia**

Ora, effettuando un rapido *excursus* storico, si nota come l'intero segmento portuale sia rimasto per molto tempo fondamentalmente avulso rispetto alla normativa comunitaria,<sup>1</sup> cominciando ad essere lambito soltanto a partire dalla pronuncia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee nella vicenda *Marinai Francesi* del 1974,<sup>2</sup> che aveva stabilito la necessità di applicare i principi e le libertà enunciati dal Trattato CE anche nella materia in commento. Proprio per rispondere a tale sentenza venne nello stesso anno istituito un Gruppo comunitario di lavoro sui porti presieduto dalla Commissione Europea e costituito da rappresentanti delle Autorità Portuali degli Stati membri. Ebbene, nonostante tale organismo fosse pervenuto ad una relazione illustrativa sulla condizione amministrativo-organizzativa

---

<sup>1</sup> In proposito, più diffusamente MEIJ A. W. H. – NYSSSENS H., *State Intervention in Port-related Services: a Bird's Eye View*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 62 ss; POWER V. J. G., *European Community Competition Law and Sea-ports*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 90 ss.

<sup>2</sup> Nello specifico, il riferimento è alla sentenza della Corte di Giustizia CE, 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Francia*, tratta da *Raccolta*, 1974, p. 359. In chiave di comparazione con il trasporto aereo, è interessante notare come in tale ambito i medesimi principi siano stati affermati nella pronuncia *Nouvelle Frontière* del 30 aprile 1986 (per la precisione *Ministère public c. Lucas Asjes ed altri*, in *Raccolta*, 1986, p. 1425) secondo cui, per un verso, non avrebbero dovuto ritenersi direttamente ed automaticamente applicabili alla navigazione aerea le disposizioni del Titolo V del Trattato CE, rilevando la necessità di uno specifico intervento del Consiglio; per l'altro, tutte le altre norme di questo strumento pattizio, ivi comprese quelle concernenti la concorrenza, contribuivano a disciplinare il settore.



degli scali nei Paesi coinvolti, la Commissione poco successivamente ritenne che il settore in esame non abbisognasse di misure peculiari, considerando invece sufficiente l'attuazione della politica comune dei trasporti affermata in seno al Trattato CE e, precisamente, nel Titolo V di quest'ultimo.<sup>3</sup>

Vero è che in relazione al pilotaggio si segnala una specifica iniziativa legislativa assunta sul finire degli Anni Settanta, allorché il Consiglio dei Ministri decideva di adottare una direttiva, la n. 79/115/EEC,<sup>4</sup> dedicata a promuovere l'utilizzo di tale servizio nella navigazione nel Mare del Nord e nel Canale della Manica. Atto che, prendendo le mosse dalla necessità di garantire la sicurezza in mare e prevenire fenomeni di inquinamento in quegli spazi acquei particolarmente affollati, obbligava i Paesi rivieraschi dell'area interessata a prendere tutte le misure necessarie per assicurare che le navi richiedenti un simile supporto venissero assistiti da piloti qualificati, in possesso di certificato rilasciato dalle autorità competenti di dette Nazioni. Inoltre, il provvedimento affermava che ogni Stato membro, rivolgendosi a prima vista a tutti i Paesi costituenti l'allora Comunità Europea, fosse tenuto ad adottare le misure appropriate ed indispensabili ad incoraggiare i propri vascelli ad avvalersi, durante il transito nel Mare del Nord o nel Canale della Manica, del servizio erogato soltanto dai titolari del documento appena richiamato o da certificato equivalente rilasciato da altro Stato costiero.<sup>5</sup> Tuttavia, la direttiva in esame non consente di individuare un mutamento nel quadro preesistente poiché, essendo dedicata a favorire un pilotaggio in acque profonde o d'altura in tratti di

---

<sup>3</sup> CARBONE S. M. – GOBBO F. - MUNARI F. – POZZI C., op. cit., p. 36.

<sup>4</sup> Più precisamente, il 21 dicembre 1978 il Consiglio dei Ministri aveva deliberato di utilizzare lo strumento in questione, fondando l'atto sull'art. 84.2 del Trattato CE. Per questo in lingua inglese ci si riferisce ad esso anche con la denominazione "1978 North Sea Pilotage Directive".

<sup>5</sup> POWER V. J. G., *EC Shipping Law*, Second Edition, London-Hong Kong, 1998, pp. 563-564, il quale, successivamente alla descrizione della Direttiva in parola, si sofferma a ricordare come l'ex Commissario Europeo per i Trasporti, Lord Stanley Clinton Davis, abbia rilevato il bisogno di un'azione congiunta nell'ambito del servizio di pilotaggio già al tempo del "Memorandum on Shipping" elaborato dalla Commissione nel 1985.

mare notoriamente trafficati e critici per la navigazione, non concerneva propriamente gli scali.

Le lenti attraverso cui le istituzioni europee avevano guardato tradizionalmente alle fattispecie portuali cominciarono però a cambiare con l'avvento degli Anni Novanta: la compatibilità dei regimi nazionali con il Trattato CE divenne centrale e dirimente, tanto da ispirare una serie numerosa di rilevanti decisioni giurisprudenziali.

La principale pronuncia con cui la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha inaugurato questo nuovo modo di intendere i rapporti tra diritto interno e comunitario è rappresentata dal celebre caso *Porto di Genova I*.<sup>6</sup> In tale occasione la Corte ha censurato la normativa italiana dell'epoca poiché riconosceva solo alla compagnia portuale, unica impresa a carattere monopolistico formata da lavoratori esclusivamente di nazionalità italiana, l'erogazione di prestazioni di manodopera a favore delle imprese localizzate negli scali della penisola, operanti a loro volta in regime di monopolio.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> La decisione richiamata presenta, nella sua denominazione estesa, i seguenti estremi: Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 10 dicembre 1991, causa C-170/90, *Merci convenzionali del Porto di Genova S.p.A. c. Siderurgica Gabrielli S.p.A. – Nave “Wallaroo”*. È stata pubblicata, *inter alia*, in *Dir. mar.*, 1991, p. 1129 ss.; in *Dir. trasp.*, 1992, p. 134 ss.; in *Foro pad.*, 1992, p. 308 ss.; in *Giust. civ.*, 1992, p. 2287 ss. nonché in SILINGARDI G. – ZUNARELLI S. (a cura di), *Casebook di diritto della navigazione e dei trasporti*, Torino, pp. 30-34. Data l'importanza della sentenza, la letteratura su di essa risulta particolarmente copiosa, per cui ci limitiamo a ricordare *ex multis* BRUSCO C., *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, in *Foro it.*, 1992 IV, p. 226; LONGOBARDI R., *L'ordinamento giuridico del lavoro portuale alla luce del diritto comunitario*, in *Mass. giur. lav.*, 1992, p. 397 ss.; MUNARI F., *Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario e la Corte di Giustizia*, in *Dir. mar.*, 1991, p. 1129 ss.; NICOLOSI L., *Diritto di esclusiva sulle operazioni portuali: incompatibilità con la normativa del Trattato CEE*, in *Giust. civ.*, 1992, p. 2291 ss.; RICCOMAGNO M., *La Corte di Giustizia CEE e la disciplina italiana del lavoro portuale*, in *Foro pad.*, 1992, p. 312 ss.; ROSSI P., *Brevi riflessioni in merito alla sentenza della Corte di Giustizia CEE in tema di monopolio legale di imprese e compagnie portuali*, in *Dir. trasp.*, 1992, p. 135 ss.

<sup>7</sup> Quanto alla vicenda, come ha ben illustrato nella sua puntuale ricostruzione dei fatti TACCOGNA G., *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, cit., pp. 274-276,

In sintesi, il giudice comunitario ha *in primis* affermato la piena soggezione della materia portuale alle regole e ai principi fissati dal Trattato CE per la creazione di un'economia libera di mercato, improntata a forme di concorrenza tra i soggetti imprenditoriali attivi in un determinato settore.<sup>8</sup> Ciò, pur in mancanza di precipe norme attuative, in quanto l'ambito portuale non doveva ritenersi compreso in quello

---

“la società *Merci convenzionali del Porto di Genova* (in seguito anche «*Merci*») era l'unica concessionaria del Consorzio Autonomo (CAP) per l'esecuzione delle operazioni portuali per conto di terzi relative al carico ordinario nello scalo genovese in regime di sbarco in amministrazione obbligatoria e si trovava dunque in posizione monopolistica (mentre un'altra società aveva una concessione esclusiva per i traffici containerizzati). La *Siderurgica Gabrielli* aveva acquistato una partita di acciaio ad Amburgo e avendolo trasportato via mare a Genova si era dunque dovuta rivolgere alla *Merci*, sebbene la nave fosse attrezzata, quanto a mezzi e personale, per provvedere autonomamente allo scarico. La *Merci* ha a sua volta richiesto le necessarie maestranze alla locale compagnia, riservataria del lavoro portuale ai sensi dell'art. 110 cod. nav. ed ha così sbarcato la merce. Tuttavia, nel seguito, a causa di una serie di scioperi delle maestranze della compagnia, la *Merci* non è stata più in grado per mesi di consegnare alla *Siderurgica* l'acciaio ed ha altresì impedito a quest'ultima di prelevarlo direttamente, sempre in ragione delle riserve previste dall'ordinamento dello scalo genovese. In questa situazione, la *Siderurgica* ha ottenuto un decreto ingiuntivo dal Presidente del Tribunale di Genova con ordine di consegna dell'acciaio. Nel giudizio di opposizione, instaurato dalla *Merci*, la *Siderurgica* ha altresì richiesto il risarcimento di tutti i danni subiti. In corso di causa la merce è stata finalmente consegnata ma è rimasto ovviamente aperto quest'ultimo problema (dei danni). Inoltre la *Siderurgica* ha contestato gli importi pretesi dalla *Merci* per la sua prestazione, adducendo che erano sproporzionatamente elevati e corrispondevano in parte a servizi mai richiesti alla sua controparte e da questa mai resi. La *Merci* si è difesa – quanto alla mancata tempestiva consegna – invocando il regime pubblicistico nel quale svolgeva la propria attività nonché gli scioperi dei lavoratori portuali, come ragioni comportanti un'obiettiva ed incolpevole impossibilità temporanea della prestazione cui era contrattualmente obbligata, con la conseguenza che non avrebbe dovuto rispondere di danno alcuno. Circa le tariffe applicate la *Merci* ha sollevato analoghe eccezioni nuovamente invocando il regime pubblicistico al quale era soggetta; ha particolarmente insistito sul fatto che le tariffe fossero soggette ad approvazione dell'autorità e, come tali, obbligatorie ed inderogabili. In questa situazione il Tribunale ha sottoposto alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 177 Tr. CEE (ora art. 234 CE), una serie di quesiti circa la compatibilità del sistema delle operazioni portuali (che sarebbe stato chiamato ad applicare) con il diritto comunitario”.

<sup>8</sup> È quanto mai opportuno tenere presenti le riflessioni formulate sul punto da MARESCA M., *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Bologna, 2006, pp. 22-23, secondo cui:

“l'ordinamento e la struttura dei porti italiani, così impostati, imperniati su un latente conflitto di interessi fra funzioni pubblicistiche di governo e di regolamentazione e funzioni imprenditoriali da un lato e sulla esclusione della libertà di accesso al mercato dei servizi portuali (fossero servizi di manodopera ovvero servizi imprenditoriali) dall'altro, non potevano non essere rilevati criticamente nella prospettiva dell'ordinamento comunitario. Ordinamento che, come è noto, si caratterizza proprio per la assoluta trasparenza nelle relazioni finanziarie fra Stati e privati e per la libera circolazione dei servizi in omaggio al principio del trattamento nazionale. Ordinamento, ancora, che, proprio fra gli anni '70 e '80, ha iniziato a definire un preciso modello nella gestione dei servizi pubblici: che si sintetizza nella loro “privatizzazione” da un lato, e nella loro “liberalizzazione” dall'altro: acquistando un ruolo essenziale in questo contesto, la regolazione del sistema ad opera, non certo delle stesse imprese – o di loro associazioni rappresentative – ma di autorità indipendenti e neutrali incaricate di presidiare al buon funzionamento del mercato, eventualmente «correggendolo» se necessario”.

dei “trasporti marittimi”, considerato dall’art. 80.2 del Trattato CE<sup>9</sup> e richiedente la previa emanazione di atti di diritto comunitario secondario.

In secondo luogo, ha osservato come la riserva dello svolgimento delle operazioni portuali esclusivamente a favore delle maestranze costituite in gruppi e compagnie portuali, espressa dagli artt. 110 e 111 cod. nav., fosse suscettibile di integrare un abuso di posizione dominante precluso dagli artt. 82<sup>10</sup> e 86<sup>11</sup> del Trattato CE, inducendo queste (e le imprese concessionarie obbligate ad utilizzarle) a fatturare prezzi sproporzionati rispetto alle prestazioni effettuate, a non implementare le tecnologie e ad esigere il pagamento di servizi non richiesti.<sup>12</sup> Nello specifico, in un simile quadro, la Corte registrava la diffusa tendenza ad aumentare il numero nonché i costi delle operazioni e a ritardarne l’esecuzione.<sup>13</sup> Oltretutto, eventuali riduzioni di prezzo ad una parte dell’utenza venivano compensate con ingiustificati incrementi ai danni dell’altra.<sup>14</sup>

Ma, per quanto più qui interessa, i giudici di Lussemburgo hanno accertato l’incompatibilità con l’art. 28 del Trattato CE<sup>15</sup> della regolamentazione italiana all’epoca vigente per le operazioni portuali, poiché impediva agli utenti l’autoproduzione dei servizi di caricamento, sbarco, trasbordo, deposito delle merci, nel momento in cui li costringeva ad avvalersi delle prestazioni erogate da imprese monopoliste. In particolare, in tal modo il sistema rendeva maggiormente onerose le

---

<sup>9</sup> Nella versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE), art. 100 comma 2.

<sup>10</sup> Ora, art. 102 secondo la numerazione del TFUE.

<sup>11</sup> Attualmente art. 106 TFUE.

<sup>12</sup> MEDINA C., *Le norme del codice della navigazione sul monopolio delle compagnie portuali e sull’esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto terzi alla luce dei principi fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea: il giudizio della Corte del Lussemburgo*, in *Dir. mar.*, 1992, pp. 677-680.

<sup>13</sup> Rammenta questo passaggio della motivazione della Corte di Giustizia, DONATIVI V., *Autoproduzione e concorrenza nel sistema portuale. Il servizio di rimorchio*, Milano, 1993, p. 53.

<sup>14</sup> In merito, LAURIA F., *Riserva ex art. 110 cod. nav. e responsabilità dello Stato italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 927.

<sup>15</sup> In base alla versione consolidata del TFUE, art. 41.

importazioni di merci provenienti dagli altri Stati membri, creando ostacoli agli scambi commerciali all'interno della Comunità.

Infine, la Corte di Giustizia ha ritenuto contrarie all'art. 39 del Trattato CE<sup>16</sup> alcune disposizioni del regolamento per la navigazione marittima che limitavano l'iscrizione nelle compagnie portuali ai soli lavoratori aventi la cittadinanza italiana (artt. 152 e 156 reg. nav. mar.).

Pertanto, la pronuncia appena illustrata scardinava con effetto immediato gli equilibri esistenti negli scali europei, imponendo agli Stati membri di consentire l'accesso al mercato delle operazioni portuali, oltre ad acclarare un diritto di autoproduzione delle stesse.<sup>17</sup>

Le censure avanzate dal giudice comunitario in tema venivano confermate pressoché *in toto* da parte della Commissione Europea che, intervenendo nell'ambito di una formale procedura di infrazione in base all'art. 226 del Trattato CE<sup>18</sup>, aggiungeva ulteriori profili di difformità tra il diritto interno e quello comunitario. Applicando i principi sulla libera circolazione dei servizi alle operazioni portuali, quest'ultima percorreva un itinerario giuridico inesplorato dalla Corte di Giustizia a causa dei vincoli fissati allo scrutinio di tale autorità giurisdizionale dalla procedura di cui all'art. 234 del Trattato CE<sup>19</sup>. Infatti, nella lettera di costituzione in mora inviata allo Stato italiano in data 31 luglio 1992,<sup>20</sup> la Commissione aveva modo di sottolineare come il divieto di autoprodurre le summenzionate operazioni portuali, stabilito dalla normativa nazionale, infrangesse non solo la libertà di circolazione

---

<sup>16</sup> Ora articolo 45 del TFUE.

<sup>17</sup> MACARIO F., *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli fra normativa comunitaria e disciplina antitrust: la vicenda delle compagnie portuali*, in *Foro it.*, 1992, p. 229 ss.

<sup>18</sup> Attualmente articolo 258 del TFUE.

<sup>19</sup> Nel TFUE, corrisponde all'attuale art. 267.

<sup>20</sup> CARBONE S.M. – MUNARI F., *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, pp. 14-15. Parla, invece, di "formale sollecitazione della Commissione" DONATIVI V., *op. cit.*, p. 54.

delle merci, ma anche le regole sancite in merito alla circolazione e prestazione dei servizi dall'art. 49 del Trattato CE<sup>21</sup>. Nel giustificare la posizione assunta, l'organo esecutivo dell'Unione incentrava il proprio ragionamento sul fatto che una simile interdizione negherebbe ai soggetti operanti nei collegamenti marittimi internazionali la possibilità di utilizzare le attrezzature necessarie alla movimentazione in genere delle merci di cui essi sono ampiamente dotati. D'altronde, ad avviso di detta istituzione non avrebbero avuto alcun rilievo in merito né le esigenze imperative consolidate nella giurisprudenza comunitaria, né le deroghe ravvisate dall'art. 46 del Trattato CE<sup>22</sup>.

Il ruolo svolto dalla Commissione Europea nell'attuare i principi e le regole comunitari anche in materia portuale non si è certo limitato al caso suesposto, avendo invece la stessa rivestito una funzione chiave con riferimento ad almeno altre tre vicende meritevoli di segnalazione per la loro portata innovativa: le decisioni *B&I Holyhead I*<sup>23</sup>, *Sea Container/SeaLink*<sup>24</sup> e *Porto di Rødby*<sup>25</sup>.

Nella prima di esse, l'istituzione in parola ha messo in atto gli insegnamenti della teoria delle c.d. *essential facilities*, cogliendo l'occasione fornita dal comportamento di SeaLink, società incaricata della gestione dello scalo di Holyhead e, al contempo, vettore di linea attivo nel medesimo luogo di approdo. Ora, la commistione dei poteri gestori degli spazi portuali con l'attività di trasporto marittimo permetteva a SeaLink di ostacolare notevolmente il suo diretto concorrente B&I, variando spesso e discrezionalmente gli orari dei propri traghetti al fine di

---

<sup>21</sup> Attualmente articolo 56 del TFUE.

<sup>22</sup> Articolo 52 secondo la numerazione TFUE.

<sup>23</sup> Si tratta, come ricordato da CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., p. 39 nota 6, della Decisione della Commissione Europea del 1992 n. IV.34.174.

<sup>24</sup> Pronuncia della Commissione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, L15/1994, p. 82.

<sup>25</sup> Decisione dell'organo esecutivo europeo pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee*, L55/1994, p. 94.

danneggiare il *competitor* attraverso incrementi del moto ondoso tali da provocare l'inagibilità dei pontili di questi e impedirne, in ultima analisi, l'erogazione delle prestazioni.<sup>26</sup> Facendo ricorso alla summenzionata concezione *antitrust*, la Commissione ha così definito la vertenza *de qua* nel senso di imporre alla società che, oltre a condurre attività vettoriali all'interno di un determinato porto, si occupi dell'amministrazione del medesimo scalo, l'obbligo di garantire un accesso all'infrastruttura essenziale ai propri concorrenti a condizioni equivalenti a quelle di effettuazione del servizio.<sup>27</sup>

L'organo esecutivo europeo suggeriva, dunque, il principio secondo cui, in presenza di taluni elementi, un'impresa agente in uno specifico ambito portuale ha la titolarità di un diritto di accesso alle infrastrutture di un altro operatore, allorché ciò risulti indispensabile alla conduzione delle sue attività.

Ad ogni modo, i ragionamenti dell'istituzione comunitaria mal celavano una certa preferenza per un'effettiva separazione fra i compiti di gestione di un dato scalo, da un lato, e l'esercizio di funzioni imprenditoriali in mercati contigui, dall'altro. Più precisamente, in seno a segmenti economici di dimensioni limitate, come quelli offerti dalle realtà portuali, destavano particolari preoccupazioni le forme verticalmente integrate, in ragione dei considerevoli effetti di esclusione che queste sono suscettibili di cagionare verso *competitors* non altrettanto strutturati.

---

<sup>26</sup> In merito, MALTBY N., *Restrictions on Port Operators: Sealink/B&I Holyhead*, in *Eur. Comp. L. R.*, 1993, p. 223 ss. e RATLIFF J., *EC Competition Law: the Impact on Ports*, in *International Business Lawyer*, 1994, p. 181.

<sup>27</sup> In merito, MARESCA M., *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 78.

Alla luce dell'analisi appena illustrata, il comportamento adottato da SeaLink veniva quindi ritenuto contrario all'art. 82 del Trattato CE<sup>28</sup>, per cui la stessa andava conseguentemente incontro ad una condanna da parte dell'organismo in parola.

Il porto di Holyhead ha dato inoltre spunto nel 1994 ad una seconda decisione rilevante della Commissione Europea, denominata *Sea Container/SeaLink*, ove quest'ultima società risultava ancora soccombente, sempre in base all'art. 82 del Trattato CE, per non aver consentito alla prima impresa la possibilità di accesso a condizioni ragionevoli alle proprie articolazioni terminalistiche.<sup>29</sup>

Risale a quel periodo anche un'altra pronuncia dell'organo esecutivo europeo comunemente nota quale *Porto di Rødby*, dal nome dello scalo danese in cui si erano verificati i fatti sottoposti al vaglio dell'istituzione. Nel caso in esame, una società privata attiva nel segmento economico del trasporto marittimo e intenzionata ad effettuare un servizio di traghetto fra detto approdo e la località tedesca di Puttgarten, si era vista rifiutare l'accesso alle banchine da parte dell'impresa affidataria dell'amministrazione degli spazi portuali che, similmente a quanto osservato nelle vicende *B&I Holyhead I* e *Sea Container/SeaLink*, operava negli stesse aree anche in qualità di vettore, assicurando in esclusiva i collegamenti transfrontalieri tra i due centri suindicati. La Commissione, rimarcando l'inconciliabilità con il Trattato CE dell'utilizzo di posizioni dominanti in un determinato settore per garantirsi indebiti vantaggi sui *competitors* in mercati contigui, statuiva l'obbligo per le imprese dominanti di consentire ai concorrenti l'accesso, secondo modalità ragionevoli, alle proprie infrastrutture, qualora esse risultino insostituibili.<sup>30</sup> Di conseguenza, tale

---

<sup>28</sup> Nella versione consolidata del TFUE articolo 102.

<sup>29</sup> CARBONE S. M. – CELLE P. – LOPEZ DE GONZALO M., *Il diritto marittimo. Attraverso i casi e le clausole contrattuali*, quarta edizione, Torino, 2011, pp. 155-156.

<sup>30</sup> Come rilevato da CARBONE S. M. – MUNARI F., *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale*, cit., p. 31, nota 46, nel caso in esame la Commissione ha ampiamente affrontato il tema della sostituibilità, rispetto alla tratta tra Rødby (località situata nell'isola di Sjælland, in Danimarca) e Puttgarten (scalo ubicato in Schleswig-Holstein, Germania) di altri possibili collegamenti per



autorità concludeva per l'intervenuta violazione degli articoli 82<sup>31</sup> e 86.1<sup>32</sup> del Trattato CE ad opera del Governo della Danimarca.

Se questo è stato il contributo della Commissione Europea all'attuazione dei principi comunitari e delle teorie *antitrust* in materia portuale nel corso dei primi anni Novanta, non può indubbiamente essere trascurato il sostanzioso *corpus* giurisprudenziale sviluppato nel settore in esame dalla Corte di Giustizia nella fase successiva alla storica pronuncia *Porto di Genova I*.

L'analisi che, per brevità, è necessariamente limitata alle principali sentenze risulta meritevole di interesse in quanto evidenzia il consolidarsi nell'approccio comunitario al diritto portuale di una serie di interpretazioni ed applicazioni della normativa europea che continuano ad influenzarne gli effetti nel contesto di riferimento.

Procedendo in ordine temporale, è quantomeno opportuno richiamare una pronuncia del 1997, *Diego Calì e Figli*<sup>33</sup>, tradizionalmente significativa per il fatto che in essa, per la prima volta, il giudice europeo ha tracciato una divisione, funzionale a modulare l'efficacia dei principi comunitari di concorrenza, tra fattispecie ove lo Stato offra beni o servizi sul mercato, conducendo quindi attività di natura commerciale/industriale e casi in cui questo agisca attraverso l'esercizio di poteri a carattere amministrativo. In particolare, nelle ipotesi contemplate da ultimo non sarebbe stato corretto parlare di "impresa" in base alle usuali coordinate della

---

viaggiatori/vettori terrestri necessitati a transitare tra Svezia occidentale e Danimarca orientale, da un lato, e il complesso dell'Europa occidentale, dall'altro. Gli studiosi enfatizzano la circostanza per cui "solo al termine di una lunga analisi riguardante infrastrutture autostradali e portuali, tempi di percorrenza, distanze chilometriche", l'organo in parola sia giunto alla conclusione che la tratta esaminata non fosse sostituibile con altre rispetto ai trasporti contemplati e, quindi, potesse rappresentare una parte sostanziale del mercato comune agli effetti del diritto comunitario.

<sup>31</sup> Attualmente articolo 102 TFUE.

<sup>32</sup> Articolo 106.1 secondo la numerazione del TFUE.

<sup>33</sup> Corte di Giustizia CE, sentenza 18 marzo 1997, causa C-343/95, in *Raccolta*, 1997, I, p. 1547.

legislazione comunitaria a presidio della concorrenza in quanto avrebbero avuto ad oggetto missioni di interesse generale, contrassegnate dall'esplicarsi di prerogative tipiche dei pubblici poteri.

La sentenza in questione sottraeva, dunque, taluni servizi alle logiche del mercato laddove venissero in rilievo esigenze di natura pubblicistica. Al contempo, affrontava sotto un profilo portuale il tema delicato dello spazio di operatività delle regole comunitarie di tutela della concorrenza.

In merito, è forse doverosa qualche riflessione. Innanzitutto, occorre sottolineare che la controversia riguardava l'attività di sorveglianza antinquinamento e, pertanto, un servizio finalizzato a garantire la protezione dell'ambiente marino negli spazi portuali. Ciò, se da un lato, ha permesso di evidenziare una particolare sensibilità della Corte di Giustizia con riferimento a prestazioni erogate negli scali diverse dalle consuete operazioni portuali, dall'altro, indurrebbe a ridimensionare i potenziali effetti dirompenti della pronuncia. Questa ha infatti investito un'attività che per oggetto, natura e disciplina di riferimento risponde a una funzione di preminente interesse generale, ricadendo nel più ampio alveo della tutela ambientale e, quindi, tra i doveri fondamentali dello Stato.

D'altronde, è bene tenere presente che un approccio così radicale trovava in realtà la propria giustificazione in un dato fattuale preordinato rispetto alla cognizione della Corte di Giustizia, poiché formatosi prima della proposizione del quesito pregiudiziale previsto dall'allora art. 234 del Trattato CE<sup>34</sup>.

Quasi un anno dopo la sentenza *Diego Calì e Figli*, il giudice comunitario si imbatteva nuovamente su di una questione pregiudiziale afferente le operazioni portuali, venendo impegnato su profili tematici già affrontati dalla Commissione

---

<sup>34</sup> Articolo 267 TFUE.

Europea come le potenziali alterazioni alla concorrenza da parte di soggetti imprenditoriali verticalmente integrati e l'influenza anticompetitiva dispiegata da operatori in posizione dominante all'interno di un determinato mercato su quelli contigui.<sup>35</sup> All'origine della pronuncia *Silvano Raso*<sup>36</sup> vi era una problematica concernente il lavoro portuale, derivante dal possibile conflitto di interessi cui davano luogo le disposizioni della normativa italiana che riservavano ad una compagnia per ogni scalo il diritto di fornire manodopera temporanea alle altre imprese autorizzate a svolgere operazioni portuali, laddove la stessa era una diretta *competitor* di quest'ultime, in quanto erogatrice di servizi aventi natura identica. Ebbene, la Corte ha accertato la contrarietà di tale disciplina rispetto al combinato disposto degli artt. 82<sup>37</sup> e 86.1<sup>38</sup> del Trattato CE per i suoi effetti anticoncorrenziali, rinviando la causa al giudice nazionale (nella fattispecie, rappresentato dal Tribunale di La Spezia).<sup>39</sup>

La magistratura italiana, in virtù delle statuizioni della Corte di Giustizia, spingeva oltre il ragionamento rilevando come detto monopolio a beneficio delle compagnie portuali nella somministrazione di manodopera temporanea violasse non solo le norme comunitarie finalizzate a salvaguardare l'effettiva presenza di competizione tra imprese nei mercati, ma anche quelle poste a presidio della libertà di circolazione dei servizi. Nell'ottica dei giudici nazionali di primo<sup>40</sup> e secondo grado<sup>41</sup>,

---

<sup>35</sup> CARBONE S. M. – CELLE P. – LOPEZ DE GONZALO M., op. cit., p. 153.

<sup>36</sup> Corte di Giustizia CE, sentenza 12 febbraio 1998, causa C-163/96, in *Raccolta*, 1998, I, p. 570.

<sup>37</sup> Secondo la numerazione attuale, articolo 102 TFUE.

<sup>38</sup> Oggi, art. 106, comma 1 TFUE.

<sup>39</sup> MARESCA M., *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, cit., p. 86 che si riferisce alla pronuncia rammentando nel corso di una ricostruzione storico-giuridica del dialogo tra diritto interno e comunitario in tema di disciplina del lavoro portuale:

“con la sentenza *Raso*, di alcuni anni successiva, la Corte ha precisato che un ulteriore elemento di illiceità reso palese dalla legislazione italiana era rappresentato dalla circostanza che le Compagnie operavano anche nei mercati contigui a quello della caricazione e scaricazione, di fatto sussidiando l'attività del terminalista con quella resa in regime di privativa. Si appalesava, così, una sorta di conflitto di interessi – o di violazione del principio di neutralità – nell'area del lavoro, del tutto simile a quello indicato in precedenza nel caso del terminalista che operi contemporaneamente come spedizioniere od armatore”.

<sup>40</sup> Come in parte già accennato, Trib. La Spezia, 18 luglio 2000, in *Foro it.*, 2000, I, c. 3631.

infatti, le barriere erette dalla regolamentazione in oggetto risultavano sproporzionate rispetto alla necessità di prevenire forme di sfruttamento della manodopera, obiettivo che sorreggeva le norme contestate. Ciò, *a fortiori* ove si ritenesse, come nel caso in esame, che la materia non ricadeva tra i servizi di interesse economico generale contemplati dall'art. 86.2 del Trattato CE<sup>42</sup> e, quindi, le restrizioni ad una libera prestazione dei servizi non potevano essere in alcun modo giustificate.<sup>43</sup>

D'altro canto, in tema di lavoro portuale anche la normativa belga veniva poco tempo dopo vagliata dalla Corte di Giustizia. Più precisamente, nella vicenda *Becu*<sup>44</sup> questa doveva valutare se i limiti all'accesso all'occupazione nello scalo di Gand stabiliti *ex lege* nei confronti dei lavoratori non iscritti in registri *ad hoc* tenuti dalle competenti Autorità fossero compatibili con un principio cardinale del diritto dell'Unione Europea, la libertà di circolazione di chi presta il proprio lavoro nell'ambito del mercato unico. Ora, poiché ad avviso dei giudici di Lussemburgo i lavoratori portuali non costituivano un'impresa agli effetti del c.d. *European competition law*, essi giungevano ad escludere la contrarietà della disciplina messa in dubbio con le previsioni del Trattato CE (artt. 12<sup>45</sup>, 81<sup>46</sup>, 82<sup>47</sup>, 86.1<sup>48</sup>). Di conseguenza, secondo la prospettiva adottata, gli Stati membri avrebbero avuto piena facoltà di fissare specifici requisiti professionali per chi intendesse svolgere le sue mansioni negli spazi portuali, selezionando in questa maniera l'ingresso in tale

---

<sup>41</sup> Corte App. Genova, 30 gennaio 2003, in *Foro it.*, 2004, I, c. 247.

<sup>42</sup> Art. 106, comma 2 TFUE.

<sup>43</sup> In proposito, DUCA G., *Sentenza Raso e divieto d'intermediazione di manodopera*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 920 ss. che ha annotato la pronuncia di secondo grado, quella della Corte d'Appello di Genova del 30 gennaio 2003.

<sup>44</sup> Corte di Giustizia CE, sentenza 16 settembre 1999, causa C-22/98, in *Raccolta*, 1999, I, p. 5665.

<sup>45</sup> Attualmente, art. 18 TFUE.

<sup>46</sup> Art. 101 TFUE.

<sup>47</sup> Art. 102 TFUE.

<sup>48</sup> Art. 106, comma 1 TFUE.

settore lavorativo. Riserve all'effettuazione di attività in banchina determinate dal rispetto di standard professionali adeguati erano, dunque, da considerarsi legittime.<sup>49</sup>

Se quanto sinora illustrato permette di cogliere gli elementi salienti dell'evoluzione che ha caratterizzato le posizioni assunte dalle istituzioni comunitarie nei confronti della materia portuale ad ampio spettro, la trattazione può adesso focalizzarsi meglio sulla giurisprudenza con cui la Corte di Giustizia ha affrontato il tema maggiormente controverso dei servizi tecnico-nautici.

### **3.2 Le pronunce della Corte di Giustizia dedicate specificamente ai servizi tecnico-nautici**

Da un punto di vista storico, due sono state le pronunce di rilievo per la comprensione dei profili coinvolti e la ricostruzione dei ragionamenti effettuati dai giudici europei: le sentenze *Corsica Ferries c. Corpo Piloti del Porto di Genova* del 1994<sup>50</sup> nonché *Corsica Ferries c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova e Gruppo Ormeggiatori del Golfo della Spezia* del 1998<sup>51</sup>.

#### **3.2.1 La sentenza *Corsica Ferries c. Corpo Piloti del Porto di Genova***

In questa controversia l'operatore di linea Corsica Ferries, regolarmente attivo nella tratta compresa tra Genova e l'isola francese con due navi traghetto battenti

---

<sup>49</sup> BRIGNARDELLO M., *La disciplina del lavoro portuale italiana e belga al vaglio della Corte di Giustizia CE nelle sentenze Porto di Genova e Porto di Gand*, in *Dir. mar.*, 2000, p. 477 ss.; CARBONE S. M. – CELLE P. – LOPEZ DE GONZALO M., op. cit., p. 158.

<sup>50</sup> Più precisamente, Corte di Giustizia CE, 17 maggio 1994, causa C-18/93, pubblicata in *Dir. mar.*, 1994, p. 542.

<sup>51</sup> Corte di Giustizia CE, 18 giugno 1998, C-266/96 in *Raccolta*, 1998, I, p. 3949 ss. e pubblicata in *Dir. mar.*, 1999, p. 893.

bandiera panamense, aveva chiesto al Presidente del Tribunale del capoluogo ligure l'emissione in suo favore di un decreto ingiuntivo nei confronti del Corpo dei Piloti del Porto di Genova per vedersi riconosciuto il rimborso della differenza esistente fra le tariffe di pilotaggio di base, applicategli nella fattispecie, e quelle ridotte di cui beneficiavano le navi ammesse al cabotaggio, ovvero, ai trasporti tra due scali del Belpaese.<sup>52</sup> Laddove, all'epoca dei fatti, solo le navi di nazionalità italiana potevano ottenere una simile licenza. Nello specifico, il ricorrente aveva ravvisato in tale difformità tariffaria gli estremi per una discriminazione contrastante con le norme sulla concorrenza e libertà di prestazione dei servizi contenute nel Trattato di Roma.<sup>53</sup>

Il Tribunale di Genova sottoponeva cinque questioni pregiudiziali, volte a verificare senz'altro la compatibilità della normativa italiana che diversificava i profili tariffari di questo servizio tecnico-nautico privilegiando il naviglio nazionale, ma anche l'ammissibilità di disposizioni o prassi di uno Stato membro che imponessero agli armatori di avvalersi obbligatoriamente di un'impresa di pilotaggio, quando le stesse prestazioni potessero essere effettuate a minor costo, *in toto* o parzialmente, con risorse umane, tecniche e meccaniche in dotazione alla nave. Ciò, *ça va sans dire*, senza pregiudizio o rischio alcuno per la sicurezza della navigazione nei bacini interessati. Inoltre, i giudici genovesi richiedevano alla Corte di Giustizia di accertare se l'approvazione da parte della pubblica autorità di una tariffa obbligatoria, risultato di accordi e concertazioni tra le associazioni di categoria degli erogatori di tali servizi, non rappresentasse una forma di assenso verso un'intesa preclusa in base all'art. 85, n. 1 del Trattato CE<sup>54</sup> e, in caso affermativo, se una simile

---

<sup>52</sup> Per queste ragioni la pronuncia è anche denominata mediante l'acronimo *Porto di Genova II*, appellativo che, pur distinguendo la decisione in esame da quella del dicembre 1991 in tema di operazioni portuali, individua un collegamento tra esse basato sull'elemento territoriale comune.

<sup>53</sup> BRIGNARDELLO M., *Sulla compatibilità delle tariffe di pilotaggio nel porto di Genova con le regole comunitarie in tema di libera concorrenza (artt. 86 e 90 Trattato CE)*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 1303.

<sup>54</sup> Oggi art. 105 del TFUE.

situazione fosse conciliabile con il dettato dell'art. 90 n. 1 del Trattato CE<sup>55</sup>. Infine, con riferimento al combinato disposto di quest'ultima norma con l'art. 86 del Trattato CE<sup>56</sup>, sollecitavano i giudici di Lussemburgo a vagliarne la compatibilità rispetto a regole nazionali che permettessero ad un'impresa dominante, titolare di diritti esclusivi in un segmento sostanziale del mercato comune, di praticare condizioni dissimili a fronte di prestazioni equivalenti a vascelli in servizio di linea regolare tra due Stati membri, triplicando le tariffe per i bastimenti esteri, e, al contempo, di lasciare inalterati i costi di un servizio obbligatorio, come il pilotaggio nella fattispecie, ove i vettori fossero capaci di operare autonomamente, nel pieno rispetto delle esigenze ivi sottese.

Nella disamina della questioni sottoposte, la Corte di Giustizia negava tuttavia la propria competenza a pronunciarsi su di esse nel momento in cui fossero prive di collegamenti con i fatti o con l'oggetto della causa principale e, pertanto, non risultassero necessarie a consentirne la soluzione.

In dettaglio, coerentemente con questa impostazione, i giudici europei constatavano che la domanda di cui era stato investito il Tribunale di Genova riguardava soltanto l'asserita discriminatorietà dell'aliquota tariffaria corrisposta da Corsica Ferries, non toccando né il carattere obbligatorio del servizio di pilotaggio, né i criteri di fissazione della tariffa o l'ininfluenza su di essa dell'attrezzatura tecnica della nave. Preso atto dei confini effettivi del *petitum*, limitavano dunque la propria analisi ai temi dell'osservanza del principio di non discriminazione nell'applicazione delle tariffe e del divieto di pratiche abusive ad opera di imprese pubbliche.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Secondo la numerazione attuale del TFUE, art. 110.

<sup>56</sup> Art. 106 TFUE.

<sup>57</sup> Per la precisione, i giudici di Lussemburgo ritenevano di dover risolvere soltanto le seguenti questioni pregiudiziali: la prima, la terza e le prime due parti della quinta.

Ora, poiché ad avviso della Corte l'applicazione degli artt. 5 e 7 del Trattato, relativi rispettivamente al dovere degli Stati membri di garantire l'esecuzione degli obblighi scaturenti dallo stesso strumento pattizio e al divieto di discriminazione basata sulla nazionalità, attesa la loro formulazione generica, avrebbe avuto luogo solo in assenza di disposizioni più specifiche, la questione concernente la differenziazione nel regime tariffario veniva scrutinata alla luce dell'art. 59 del Trattato<sup>58</sup>, norma che declinava nel campo della libera prestazione dei servizi il principio generale di non discriminazione. Nondimeno, anche quest'ultima non risultava utilizzabile nell'ambito dei trasporti marittimi per il fatto che, *ratione materiae*, si sarebbero dovute adoperare le lenti fornite dal titolo del Trattato appositamente dedicato al settore dei trasporti. Ebbene, proprio in forza delle disposizioni presenti in esso, il Consiglio aveva adottato il regolamento (CEE) 22 dicembre 1986 n. 4055, che attuava il principio della libera prestazione dei servizi nelle vezioni marittime tra Stati membri nonché fra questi e Paesi terzi. L'art. 1 di tale provvedimento enunciava chiaramente come la libertà in parola fosse applicabile *ratione personae* "ai cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario dei servizi", non riferendosi né alla bandiera né all'immatricolazione delle navi gestite dal vettore.<sup>59</sup>

Il *casus* in commento esulava dunque dall'ambito meramente interno, come sostenuto invece dal Governo italiano, poiché il principio di non discriminazione in base alla nazionalità poteva essere utilmente invocato nei riguardi di uno Stato membro da parte di imprese ivi stabilite qualora i servizi venissero erogati a destinatari radicati in un altro Paese dell'Unione. Il regolamento n. 4055 del 1986 ricomprendeva allora la fattispecie in esame, con indubbi riflessi nella valutazione del regime tariffario. Essendo riscontrabile, secondo le osservazioni della Corte, una

---

<sup>58</sup> Oggi articolo 66 TFUE.

<sup>59</sup> LONGOBARDI R., *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (aggiornata con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, cit., pp. 298-299.



tendenziale corrispondenza tra il naviglio battente bandiera di uno Stato e la titolarità della gestione in capo ad operatori economici dello stesso, un meccanismo di determinazione delle tariffe caratterizzato da un trattamento preferenziale per le navi ammesse al cabotaggio, come quello di cui si tratta, avrebbe comportato una discriminazione indiretta tra i vettori in ragione della loro immatricolazione e, quindi, nazionalità.<sup>60</sup>

Alla luce di simili considerazioni, l'art. 1 del regolamento n. 4055 del 1986 vietava pertanto agli Stati membri di esigere, in relazione a servizi di pilotaggio identici, tariffe differenziate in base all'ammissione o meno al cabotaggio marittimo, attesa la sua riserva in favore dei vascelli di bandiera di tale Paese.<sup>61</sup>

In proposito, giova sottolineare un dato significativo: la Corte ha rilevato come esigenze di sicurezza della navigazione, politica nazionale dei trasporti o tutela dell'ambiente<sup>62</sup> se, da un lato, motivino un intervento di natura pubblicistica nel settore in questione,<sup>63</sup> dall'altro, non riescano a giustificare detta tariffazione diversificata in quanto inutile al conseguimento dei fini suindicati.

Ma c'è di più. Come anticipato pocanzi i giudici di Lussemburgo decidevano di esprimersi anche in merito a profili più prettamente concorrenziali, cercando di appurare se gli artt. 86<sup>64</sup> e 90 n. 1<sup>65</sup> del Trattato dovessero essere interpretati in senso ostativo rispetto al comportamento adottato da un'autorità nazionale che permettesse

---

<sup>60</sup> CARBONE S. M. – MUNARI F., *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale*, cit. p. 67.

<sup>61</sup> LONGOBARDI R., *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (aggiornata con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, cit., p. 300.

<sup>62</sup> Secondo le argomentazioni addotte dal Corpo dei Piloti del Porto di Genova e dal Governo italiano per spiegare cotanta variazione tariffaria.

<sup>63</sup> In proposito, ACQUARONE G., *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.*, 2008, pp. 769-770, soprattutto nota 132.

<sup>64</sup> Oggi articolo 106 TFUE.

<sup>65</sup> Attualmente articolo 110 TFUE.

ad un soggetto imprenditoriale,<sup>66</sup> cui riconosceva l'esclusività del diritto di erogare servizi di pilotaggio obbligatorio in un segmento consistente del mercato comune, l'applicazione di tariffe diversificate in base al carattere nazionale o meno del trasporto effettuato, per cui si registravano le suddette variazioni allorché le navi provenissero o fossero destinate in scali degli altri Stati membri.

In merito, la Corte osservava come la corporazione, beneficiando del diritto esclusivo di prestare il servizio di pilotaggio obbligatorio nel porto ligure in base ad un'investitura promanante dalla pubblica amministrazione, versasse in una situazione di monopolio legale. Quest'ultima, inoltre, veniva esercitata su di uno scalo, quello genovese, con significativi volumi di traffico e rilevante per le importazioni ed esportazioni marittime dell'Italia, di talché riguardava una parte sostanziale del mercato comune. Per queste ragioni il Corpo dei Piloti recava i connotati dell'impresa in posizione dominante agli effetti dell'art. 86 del Trattato<sup>67</sup>. Ora, se un simile quadro non risultava di per sé incompatibile con il diritto comunitario, finiva per porsi in contrasto con esso nel momento in cui l'approvazione ad opera del potere pubblico delle tariffe fissate dalla corporazione la inducesse a sfruttare abusivamente la rilevata posizione dominante, mediante l'impiego di condizioni dissimili per prestazioni equivalenti. Ciò determinava uno svantaggio competitivo per alcuni contraenti a beneficio di altri, con effetti distorsivi sulle dinamiche concorrenziali. Inoltre, posto che nella fattispecie le pratiche discriminatorie incidevano sull'attività di vettori impegnati nei collegamenti tra due Stati membri, quali Italia e Francia, queste potevano pregiudicare il commercio intracomunitario.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> BRIGNARDELLO M., *Sulla compatibilità delle tariffe di pilotaggio nel porto di Genova con le regole comunitarie in tema di libera concorrenza (artt. 86 e 90 Trattato CE)*, cit., p. 1306, che sottolinea come in ambito europeo non fosse stata chiarita la natura pubblica o privata della Corporazione dei Piloti.

<sup>67</sup> Articolo 106 TFUE, secondo la nuova numerazione.

<sup>68</sup> LONGOBARDI R., *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (aggiornata con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, cit., pp. 300-301.

La Corte concludeva quindi il proprio ragionamento ravvisando l'esistenza di un conflitto tra i meccanismi appena descritti e le norme del Trattato volte a presidiare la concorrenza tra gli Stati membri e, soprattutto, a prevenire lo sfruttamento abusivo da parte di un'impresa in posizione dominante, rappresentata nel caso di specie dalla corporazione dei piloti. Quest'ultima, beneficiando del diritto esclusivo di erogare servizi a carattere obbligatorio e in forza dell'approvazione di un'autorità nazionale, aveva facoltà di diversificare iniquamente le tariffe tra i vari soggetti armatoriali, con conseguenze pregiudizievoli per i commerci all'interno della Comunità.

### **3.2.2 La sentenza *Corsica Ferries c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova e Gruppo Ormeggiatori del Golfo della Spezia***

A quattro anni di distanza dalla sentenza concernente il Corpo Piloti del Porto di Genova, la stessa Corsica Ferries, società di diritto francese che effettua un servizio di linea regolare, attraverso navi traghetto battenti bandiera panamense, tra l'isola ove nacque Napoleone e alcuni porti italiani, si rendeva protagonista di una pronuncia comunitaria<sup>69</sup> in tema di servizi tecnico-nautici, consegnando ulteriori materiali agli studiosi. In questa circostanza oggetto delle doglianze dell'impresa di trasporto marittimo sono state le prestazioni di ormeggio necessarie a consentire l'attracco dei mezzi negli scali di destinazione e il loro distacco dalla banchina da quelli di partenza. Inoltre, i servizi contestati hanno riguardato non solo il porto del capoluogo della Liguria, come nella decisione suesposta, ma anche quelli erogati nel vicino approdo di La Spezia. Più precisamente, Corsica Ferries riteneva che l'obbligo di ricorrere all'attività dei gruppi degli ormeggiatori dei due *harbour* rappresentasse un ostacolo sia alla libertà di circolazione delle merci che a quella di prestazione dei servizi, poiché varierebbero arbitrariamente da uno scalo ad un altro. Oltretutto, gli

---

<sup>69</sup> Corte di Giustizia CE, 18 giugno 1998, causa C-266/96, in *Dir. trasp.*, 1999, p. 849 ss., con nota di PORTACCI P., *La posizione della Corte di Giustizia CE sull'ordinamento italiano del servizio di ormeggio*.

importi che era tenuta a corrispondere non sarebbero stati correlati al costo delle prestazioni concretamente fornite e le modalità di adozione delle tariffe avrebbero violato le regole comunitarie antitrust, in quanto queste erano frutto di accordi tra associazioni di imprese e dell'abuso della posizione dominante ricoperta dai prestatori all'interno di una parte sostanziale del mercato comune. D'altro canto, la genesi della vicenda ha presentato notevoli analogie con quanto verificatosi in occasione della controversia relativa al pilotaggio negli specchi acquei genovesi. Anche qui il vettore marittimo adiva i giudici della città di Colombo in forza dell'art. 633 c.p.c. per ottenere l'emissione di un decreto ingiuntivo. Provvedimento che avrebbe dovuto interessare sia il gruppo locale degli ormeggiatori che quello spezzino nonché, solidalmente con essi, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Il Tribunale di Genova, per dirimere le questioni attinenti l'interpretazione di diverse disposizioni del Trattato CE, aveva presentato domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'allora art. 177<sup>70</sup> di tale strumento pattizio. In particolare, venivano sottoposti alla Corte di Giustizia tre quesiti. Da un lato, se l'allora art. 30 del Trattato<sup>71</sup> dovesse essere interpretato in senso contrario ad un divieto, consolidatosi nella normativa e prassi amministrativa di uno Stato membro, che impediva a vettori stabiliti in altri Paesi UE di ormeggiare le proprie navi senza avvalersi di un'impresa locale, titolare di una concessione esclusiva in materia, cui dovevano essere versati corrispettivi talvolta sproporzionati rispetto al costo del servizio erogato.

Dall'altro, se l'imposizione dell'obbligatorietà delle prestazioni di ormeggio, con conseguente applicazione coattiva di tariffe adottate in virtù di mera discrezionalità amministrativa, non si ponesse in contrasto con il regolamento (CEE) del Consiglio del 22 dicembre 1986 n. 4055 e l'art. 59 del Trattato<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Nella versione consolidata del TFUE, art. 267.

<sup>71</sup> Articolo 36 del TFUE.

<sup>72</sup> Articolo 66 TFUE secondo la nuova numerazione.

Infine, il Tribunale di Genova rimetteva alla Corte la questione concernente il possibile conflitto tra il combinato disposto di alcune norme del Trattato sulla concorrenza (artt. 3, 5, 90 n. 1, 85 e 86 secondo la numerazione dell'epoca<sup>73</sup>) e il conferimento da parte di uno Stato membro ad un'impresa stabilita *in loco* di un diritto esclusivo di esercizio del servizio di ormeggio. Ciò, soprattutto laddove lo stesso avesse confini talmente ampi da ricomprendere oltre alla sua imposizione all'utenza, "la richiesta di corrispettivi anche sproporzionati rispetto all'effettivo costo delle prestazioni, l'applicazione di tariffe frutto di intese e/o di discrezionalità amministrativa, condizioni tariffarie dissimili, da porto a porto, pur a fronte di equivalenti prestazioni".

Ora, in merito al primo quesito i giudici di Lussemburgo rilevavano come la normativa attenzionata riguardasse qualsiasi nave, indipendentemente dalla sua nazionalità. Inoltre, non afferiva soltanto al trasporto di merci ma incideva anche su quello di persone. Nondimeno, quand'anche avesse interessato esclusivamente la movimentazione di beni, in base a stime versate nel fascicolo di causa dinanzi al tribunale ligure, il ricorso ai servizi di ormeggio avrebbe comportato per i prodotti trasportati un costo aggiuntivo pari allo 0,5 % degli stessi.<sup>74</sup> Pertanto, la Corte di Giustizia giungeva ad affermare, da un lato, che la normativa *sub iudice* non avrebbe operato alcuna distinzione basata sulla provenienza delle merci, né mirerebbe a regolare gli scambi con gli altri Stati membri; dall'altro, che l'aleatorietà e il carattere mediato degli effetti restrittivi eventualmente causati impedirebbero di considerarla quale ostacolo ai commerci intracomunitari.

---

<sup>73</sup> Oggi rispettivamente articoli 8, 9-10-11, 110, 105 e 106 TFUE.

<sup>74</sup> Infatti, questo è il risultato delle deduzioni della Corte di Giustizia, evidenziate al Par. 30 della pronuncia Corte di Giustizia CE, 18 giugno 1998, causa C-266/96, secondo cui

“anche se si trattasse solo di trasporto di merci, dal fascicolo della causa dinanzi al giudice nazionale risulta che, per una nave, il prezzo dei servizi di ormeggio rappresenta meno del 5% dei costi portuali, i quali nel loro insieme rappresentano dal 12 al 14% del costo del trasporto, il quale entra nel costo dei prodotti trasportati per il 5-10%. Il ricorso ai servizi di ormeggio rappresenta un costo aggiuntivo per i prodotti trasportati di circa lo 0,5”.

Passando, invece, alla terza questione, ritenuta prodromica rispetto alla seconda, la Corte ripercorreva parzialmente l'*iter* logico-giuridico seguito in occasione del caso relativo al pilotaggio, illustrato in precedenza. In particolare, ha dapprima verificato l'esistenza di un abuso di posizione dominante da parte dei gruppi di ormeggiatori dei due scali di Genova e La Spezia in forza delle coordinate fornite dagli artt. 86<sup>75</sup> e 90<sup>76</sup> del Trattato. Così, rilevato che l'esecuzione per conto terzi delle prestazioni di ormeggio integrava in entrambi i porti, dati i volumi di traffico e la rilevanza per gli scambi in ambito europeo, una parte sostanziale del mercato comune, la Corte ribadiva, per un verso, che l'esercizio su quest'ultima di un monopolio legale bastava a costituire posizione dominante proprio nei termini dell'art. 86<sup>77</sup>, mentre per l'altro confermava che il mero riconoscimento di diritti esclusivi ai sensi dell'art. 90 n.1<sup>78</sup> non risultava *ex se* incompatibile con l'appena richiamato art. 86<sup>79</sup>, laddove l'impresa non fosse indotta a commettere abusi. Pertanto, la semplice concessione a gruppi locali di ormeggiatori di un'esclusiva nell'erogazione del servizio di ormeggio da parte di uno Stato membro non avrebbe violato l'art. 86<sup>80</sup>, salvo in presenza di sfruttamenti abusivi di tale posizione dominante.

Ora, i gruppi di ormeggiatori genovesi e spezzini invocavano, nell'ottica di escludere qualsiasi abuso, l'art. 90 n. 2 del Trattato CE<sup>81</sup> secondo cui le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale sarebbero state soggette alle regole (anche concorrenziali) dettate da tale strumento pattizio solo qualora la loro applicazione non avesse impedito il compimento della missione demandata alle stesse. Nondimeno, è bene sottolineare, una simile esenzione avrebbe

---

<sup>75</sup> Articolo 106 TFUE.

<sup>76</sup> Attualmente articolo 110 TFUE.

<sup>77</sup> Oggi articolo 106 TFUE.

<sup>78</sup> Oggi articolo 110 TFUE.

<sup>79</sup> Nella versione consolidata del TFUE, articolo 106.

<sup>80</sup> Articolo 106 TFUE.

<sup>81</sup> Articolo 110 TFUE.

avuto efficacia a condizione di non pregiudicare, contrariamente agli interessi comunitari, lo sviluppo degli scambi nel mercato interno.

Ecco, a giudizio della Corte, gli atti di causa avrebbero consentito di evincere un interesse economico generale sotteso all'ormeggio, consistente nella necessità di garantire la sicurezza nelle acque portuali attraverso un servizio continuo e universale. Per questa ragione, la Repubblica Italiana avrebbe potuto riconoscere diritti esclusivi nell'erogazione di dette prestazioni a gruppi locali come quelli resistenti nella vicenda *a qua*.<sup>82</sup>

Quanto agli aspetti tariffari, i giudici di Lussemburgo si trovavano a vagliare le argomentazioni degli ormeggiatori che avevano evidenziato come i compensi contenessero una componente pari al supplemento di costo dovuto all'esigenza di mantenere operativo un servizio universale e, ancora, come l'influenza del contesto locale ove si svolgeva l'attività e i caratteri precipui della medesima giocassero un ruolo talmente importante nella formazione delle tariffe da giustificare fattori di correzione e notevole variabilità da scalo a scalo. Tant'è che, a loro avviso, non sarebbe stato corretto equiparare il servizio fornito in un porto con quello garantito in un altro. Ebbene, il collegio non ha individuato in un siffatto meccanismo di determinazione dei corrispettivi incompatibilità con gli artt. 86<sup>83</sup> e 90 n. 1<sup>84</sup> del Trattato CE.

---

<sup>82</sup> Non a caso GIARDINI A., *I porti e i servizi portuali*, in ZUNARELLI S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, p. 337 ha osservato come l'art. 14, comma 1-bis della legge n. 84/94, nella formulazione successiva alla modifica apportata dalla legge n. 186/2000, abbia codificato i principi enunciati dalla Corte di Giustizia nella controversia *Corsica Ferries c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova e Gruppo Ormeggiatori del Golfo della Spezia*, collocando le prestazioni tecnico-nautiche tra i "servizi pubblici economici di interesse generale". In merito anche ACQUARONE G., *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, cit., p. 770.

<sup>83</sup> Oggi articolo 106 TFUE.

<sup>84</sup> Attualmente articolo 110 TFUE.

Procedimento di fissazione delle tariffe che veniva ulteriormente scrutinato dalla Corte anche in base all'art. 85<sup>85</sup>, senza però rinvenire nel fascicolo traccia di accordi aventi per oggetto o per effetto di restringere la concorrenza, conclusi in violazione di tale norma e imposti, agevolati o rafforzati negli effetti dalla Repubblica Italiana. In proposito, i giudici comunitari valutavano positivamente due elementi: la mancanza, da un lato, di un prezzo comune a tutti gli scali, essendo le tariffe il risultato di una formula matematica atta a ponderare le peculiarità di ogni singolo porto; dall'altro, la difficoltà di accertare restrizioni alla competizione tra operatori, data l'unicità dell'organizzazione erogatrice.

Inoltre, nella fattispecie non si notava neppure una forma di delega a soggetti privati della responsabilità di assumere in ambito economico decisioni di natura eminentemente pubblicistica. Infatti, conformemente all'art. 212 del regolamento per la navigazione marittima, le tariffe venivano stabilite dall'autorità marittima locale a seguito di consultazioni svolte non solo insieme al gruppo di ormeggiatori interessato, ma con rappresentanti degli agenti marittimi e dell'utenza dello scalo. Ciò pur sempre nel rispetto di una formula generale, delineata dai pubblici poteri a livello nazionale.

Infine, la Corte affrontava la seconda questione, non rilevando nelle disposizioni impugnate alcuna discriminazione palese o dissimulata inconciliabile con l'art. 59 del Trattato<sup>86</sup> e il regolamento n. 4055 del 1986. La Corsica Ferries era invero obbligata a ricorrere ai servizi di ormeggio in maniera analoga ai vettori italiani che utilizzavano vascelli di eguali dimensioni. In aggiunta, i giudici, pur individuando nelle norme un possibile ostacolo alla libera prestazione dell'attività in parola, ritenevano che la presenza delle condizioni di applicazione del summenzionato art. 90 n. 2<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Articolo 105 TFUE secondo la nuova numerazione.

<sup>86</sup> Articolo 66 TFUE.

<sup>87</sup> Nella versione consolidata del TFUE art. 110.



impedissero il configurarsi di incompatibilità con l'art. 59<sup>88</sup>, nonostante quest'ultimo prescrivesse l'eliminazione di ogni restrizione suscettibile di vietare o ostracizzare le attività di un prestatore stabilito in diverso Stato membro e ivi erogante servizi affini.

Oltretutto, poiché l'ormeggio, in virtù delle sue caratteristiche di universalità, soddisfacimento di esigenze collettive, continuità, regolamentazione e vigilanza ad opera di autorità statali, poteva essere classificato quale servizio pubblico, eventuali restrizioni alla libertà di prestare i servizi di trasporto marittimo sarebbero state giustificate, in forza dell'art. 56 del Trattato<sup>89</sup>, da ragioni di sicurezza generale avanzate dai gruppi locali in possesso di concessioni esclusive.<sup>90</sup>

Tuttavia, le considerazioni sinora esposte godono in realtà di minor respiro di quanto possa sembrare a prima vista. Occorre, infatti, tenere presente che già in sede di analisi della ricevibilità della domanda pregiudiziale la Corte aveva rilevato come la descrizione del contesto di fatto e di diritto della vicenda presentasse, data la sommarietà del procedimento ingiuntivo, lacune tali da impedirle di risolvere con precisione alcune questioni che, pertanto, rimanevano aperte con riferimento a rilevanti profili.

---

<sup>88</sup> In base alla nuova numerazione art. 66 TFUE.

<sup>89</sup> Ora art. 63 TFUE.

<sup>90</sup> In proposito, secondo CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 308, la Corte di Giustizia ha utilizzato il test di proporzionalità, solitamente adoperato nel vagliare eventuali restrizioni alla libertà di circolazione dei servizi, giungendo a statuire l'insindacabilità dell'opzione tecnico-organizzativa con cui si era reso l'ormeggio obbligatorio ed esclusivo nei confronti dell'intera utenza portuale in ragione delle finalità di pubblica sicurezza perseguite da tale attività.

### 3.2.3 La sentenza Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica Ellenica

Più recentemente anche il servizio di rimorchio è stato oggetto di una pronuncia della Corte di Giustizia, resa in data 11 gennaio 2007 in relazione ad un ricorso per inadempimento promosso ai sensi dell'art. 226 del Trattato CE<sup>91</sup> dalla Commissione Europea contro la Repubblica Ellenica.<sup>92</sup> Nello specifico, l'organo esecutivo dell'UE chiedeva ai giudici di Lussemburgo di accertare il mancato rispetto da parte di quest'ultima degli obblighi derivanti dall'art. 1 del regolamento (CEE) n. 3577 del 7 dicembre 1992 relativo all'applicazione ai trasporti marittimi effettuati all'interno degli Stati membri (c.d. cabotaggio marittimo<sup>93</sup>) del principio di libera prestazione dei servizi, dal momento che consentiva soltanto alle proprie navi di erogare prestazioni di rimorchio in mare aperto. Le argomentazioni addotte dalle parti hanno interessato *in nuce* tre temi: il carattere tassativo o meno dell'elenco previsto dall'art. 2, punto 1 dell'appena richiamato regolamento n. 3577 del 1992, l'opportunità di distinguere, in vista di un'eventuale attuazione di tale strumento normativo, tra il rimorchio eseguito in ambito portuale e quello condotto al di fuori di esso nonché, infine, la natura giuridica del rimorchio in diritto greco.<sup>94</sup>

Nei dettagli, la Commissione Europea asseriva che, sebbene il rimorchio non venisse espressamente menzionato dall'art. 2, punto 1 del regolamento n. 3577/92 fra i servizi di trasporto marittimo, il carattere soltanto indicativo dell'elenco ivi contenuto non avrebbe precluso una simile qualificazione. Infatti, secondo la

---

<sup>91</sup> Attualmente articolo 258 TFUE, secondo la numerazione vigente.

<sup>92</sup> Più precisamente, Corte di Giustizia CE, 11 gennaio 2007, causa C-251/2004, contenuta in *Dir. mar.*, 2009, p. 406 ss. con nota di CASANOVA M., *Cabotaggio e rimorchio tra porti di uno stesso Stato*; in *Dir. trasp.*, 2009, p. 445 ss. con nota di VAGAGGINI C., *Sull'applicabilità del regolamento sul cabotaggio al servizio di rimorchio*; in *Le Droit maritime français*, 2008, p. 64 ss., con nota di DE CET BERTIN C., *Le "remorquage" n'est pas une opération de "transport maritime"*.

<sup>93</sup> Da un punto di vista etimologico, il termine deriva dallo spagnolo "cabo", mirando ad indicare il trasporto via mare di persone o cose realizzato da capo a capo.

<sup>94</sup> Par. 13 della pronuncia Corte di Giustizia CE, 11 gennaio 2007, causa C-251/2004.

prospettiva adottata dall'istituzione comunitaria sarebbero rientrati nella nozione di "cabotaggio marittimo" tutte le prestazioni di trasporto via mare ordinariamente effettuate dietro compenso e in una simile accezione del termine il rimorchio sarebbe stato pienamente ricompreso.<sup>95</sup>

Diversamente, il governo greco sosteneva la natura tassativa dell'elenco *de quo* e, inoltre, che il concetto di servizio di trasporto marittimo fosse già stato enucleato dal regolamento n. 4055 del 1986. Definizione, quella fornita da tale fonte di diritto derivato, che, oltre ad essere identica secondo la Repubblica Ellenica per entrambi gli strumenti normativi, avrebbe avuto il pregio di esplicitare l'oggetto del trasporto, ovvero i passeggeri e/o le merci. Ebbene, in base ad una tale ricostruzione, i servizi di assistenza in mare non sarebbero rientrati nelle coordinate del trasporto classico.

Replicava la Commissione che, quantunque la definizione richiamata dalle autorità greche includesse a proprio avviso il rimorchio, il regolamento n. 4055 del 1986 non avrebbe potuto disciplinare la fattispecie, poiché limitato a servizi di carattere internazionale.

D'altronde, detto organo europeo evidenziava come nel diritto nazionale dello Stato resistente il rimorchio non venisse sempre considerato quale servizio accessorio al cabotaggio marittimo. Considerazione cui il governo ellenico rispondeva esprimendo valutazioni opposte e rimarcando come il mero fatto di "spostare un a nave rimorchiata o una costruzione galleggiante sprovvista di mezzi di propulsione propri non basterebbe a privare tale servizio del suo carattere accessorio".

Infine, la Commissione rilevava l'assenza nel diritto del Paese coinvolto di distinzioni sotto il profilo regolamentare tra servizi di rimorchio assicurati in ambito portuale e quelli espletati in altri spazi acquei. Questi ultimi, non essendo stati

---

<sup>95</sup> VAGAGGINI C., op. cit., pp. 449-450.

oggetto delle proposte di direttiva sull'accesso al mercato dei servizi portuali che analizzeremo nel prosieguo, sarebbero dovuti ricadere nell'alveo del regolamento n. 3577 del 1992. In senso contrario, la Repubblica Ellenica notava come non fosse necessario delineare regimi giuridici diversi per il rimorchio in funzione del luogo ove la prestazione venga compiuta, posto che la distinzione geografica, oltre ad essere arbitraria e priva di fondamento giuridico, avrebbe creato incertezze applicative.

La Corte, alla luce delle argomentazioni svolte dalle parti, osservava come il fulcro della vicenda in questione fosse rappresentato dall'esame circa la natura o meno di servizio di trasporto marittimo ai sensi del regolamento n. 3577/92 del rimorchio in mare aperto. Una simile qualifica avrebbe avuto risvolti significativi, in quanto il combinato disposto degli artt. 51 n. 1<sup>96</sup> e 80 n. 2<sup>97</sup> del Trattato CE lasciava alle legislazioni nazionali dei singoli Stati membri la disciplina dei servizi che, pur essendo attinenti alla navigazione marittima, non rientravano nella sfera di vigenza del provvedimento sopracitato.

Ebbene, nonostante i giudici di Lussemburgo acclarassero il carattere non tassativo dell'elenco previsto dall'art. 2, punto 1 del regolamento in parola, rilevavano come il rimorchio non rientrasse nel novero dei servizi ivi contemplati, poiché questi si contraddistinguevano per avere ad oggetto il trasporto via mare di merci o passeggeri. Una simile impostazione era del resto suffragata dalla individuazione dei servizi di trasporto marittimo compiuta nel regolamento n. 4055/86, richiamato dalla Repubblica Ellenica. In effetti, statuiva la Corte che “la natura e le caratteristiche del rimorchio sono diverse da quelle del cabotaggio”, non

---

<sup>96</sup> Oggi articolo 58 comma 1 TFUE.

<sup>97</sup> Attualmente articolo 100 comma 2 TFUE.

concernendo movimentazioni di persone o beni nei bacini di acqua salata.<sup>98</sup> La prestazione in commento, secondo l'autorità giudicante, garantirebbe il supporto necessario a movimentare vascelli, boe, piattaforme e altre attrezzature. Invero, il rimorchiatore fornisce "assistenza ad una nave" che, a propria volta, può portare passeggeri o merci in località diverse, "per manovrare, per aumentare la propulsione o sostituirsi alle sue macchine in caso di guasto", ma non effettua direttamente un trasporto.<sup>99</sup> Per queste ragioni, il ricorso della Commissione Europea veniva respinto e la proponente condannata alle spese giudiziali.

---

<sup>98</sup> Nei loro ragionamenti i giudici lussemburghesi hanno concordato con le argomentazioni sviluppate dall'Avvocato Generale Eleanor Sharpston nelle sue Conclusioni, presentate il 14 settembre 2006 e disponibili sul sito <http://www.curia.europa.eu/>, che svisceravano il tema della natura dei servizi di rimorchio. Nello specifico, per spiegare come detta attività non comporti la movimentazione diretta via mare di passeggeri o di merci, quanto piuttosto l'assistenza alla trazione di vascelli, boe, piattaforme ed altre attrezzature, le Conclusioni dell'Avvocato Generale ricorrono nel paragrafo 45 ad un esempio:

"Si pensi a una petroliera con un guasto al motore ferma cinque miglia nautiche a sudovest di Lizard con un vento da sud di forza 4, moto ondoso in aumento da sud ovest e marea montante nella Manica. Non vi è dubbio che il comandante della nave chiederebbe via radio il servizio urgente di rimorchio di almeno un rimorchiatore d'alto mare, per non rischiare la vita dell'equipaggio, la perdita del carico, danni allo scafo ed eventuali conseguenze nocive per l'ambiente. Tale servizio di rimorchio sarebbe sicuramente necessario per consentire alla petroliera di completare senza incidenti il suo viaggio e trasportare a destinazione il carico di petrolio. Di regola, tuttavia, tale operazione non sarebbe considerata come "trasporto" del petrolio o della petroliera. Una nave da rimorchio che presti assistenza alla manovra di un'altra nave, oppure ne integri la propulsione motrice o la sostituisca in caso di guasti o rotture, presta assistenza alla nave su cui i passeggeri o le merci vengono trasportate, ma non è essa stessa la nave che effettua il trasporto".

<sup>99</sup> In merito, giova riflettere sulle considerazioni effettuate da PELLEGRINO F., *La Corte di Giustizia CE si pronuncia in merito alla natura giuridica del servizio di rimorchio*, pubblicato in <http://www.diritto.it/docs/25799>, 2008, p. 4 che, nel commentare la sentenza, ha osservato:

"Certo, seri dubbi si sarebbero posti ove la decisione fosse stata presa nei confronti del nostro Paese, stante la distinzione, operata dagli artt. 103 ss. c.n., tra il caso in cui venga semplicemente fornita l'energia motrice per attuare o agevolare la trazione dell'elemento rimorchiato (c.d. rimorchio manovra) in ambito portuale o al di fuori di quest'area e l'ipotesi di consegna degli elementi rimorchiati all'armatore del rimorchiatore (c.d. rimorchio-trasporto). Mentre nel rimorchio-manovra l'obbligazione principale è limitata alla prestazione di un'adeguata forza di trazione, la direzione delle manovre rimanendo sempre affidata al comandante dell'elemento rimorchiato, nel secondo caso, per lo più caratterizzato dalla mancata presenza a bordo dell'equipaggio, la prestazione del rimorchiatore consiste nel trasferimento di una nave (o di un galleggiante) da un luogo ad un altro, in spazi acquei, con conseguente applicazione della disciplina sulla responsabilità del vettore propria del trasporto di cose. Sul punto il nostro ordinamento sembra ispirarsi all'ampia nozione anglo-sassone di *towage*, che include in sé sia l'attività di cooperazione allo spostamento di un'altra nave (o di un galleggiante), sia il trasferimento della stessa da un luogo ad un altro, con conseguente assimilazione alla fattispecie trasporto".

### 3.3 La prima proposta di Direttiva sui servizi portuali

Ad ogni modo, oltre alle pronunce della Corte di Giustizia l'approccio comunitario al tema dei servizi ancillari alla navigazione ha coinvolto anche altri percorsi giuridici, articolandosi in una serie di iniziative a carattere legislativo che, tuttavia, non sono andate a buon fine.

La prima traccia di una proposta volta a liberalizzare il mercato dei servizi portuali mediante uno strumento regolatorio comune risale al 10 dicembre 1997, quando la Commissione Europea emanò il *Green Paper on Sea Ports and Maritime Infrastructure*.<sup>100</sup> Quasi quattro anni dopo, in data 13 febbraio 2001 l'organo esecutivo dell'UE decideva di concretizzare tali dichiarazioni di intenti, adottando una comunicazione al Consiglio e al Parlamento Europeo dal titolo *sine dubio* emblematico, *Reinforcing Quality Service in Sea Ports: A Key for European Transport*, indicata per brevità con la denominazione "Pacchetto Porti". Ma, quel che è più importante, accludeva a detto provvedimento un progetto di direttiva concernente l'accesso al mercato dei servizi portuali che delineava uno specifico

---

Inoltre, criticità vengono espresse anche da VAGAGGINI C., op. cit., pp. 451-453:

"Le conclusioni cui giunge la corte nella sentenza in esame, se da un lato risultano essere fortemente condizionate dalla natura tipicamente accessoria e assistenziale che riveste il rimorchio marittimo nell'ambito del diritto greco, dall'altro non sembrano affatto tener conto della natura pubblicistica di tale servizio che, assieme al pilotaggio, ormeggio e battellaggio, rientra tra i cosiddetti servizi tecnico-nautici di interesse generale. A nostro parere, l'importante funzione esercitata da questo tipo di servizi, atti a garantire la sicurezza della navigazione e dell'approdo nei porti, giustificerebbe l'esistenza di una peculiare disciplina che si caratterizza per le restrizioni poste all'accesso al servizio e per il carattere monopolistico dell'offerta. Ciò appare, quindi, giustificato da un lato dalle deroghe consentite dall'art. 86.2 CE e dall'altro dalle esigenze di pubblica sicurezza, come si evince dal combinato disposto degli artt. 46 e 55 CE".

<sup>100</sup> Come rilevato da SANTORO E., op. cit., pp. 247-248, nota 15, il "Libro Verde sui Porti e sulle Infrastrutture Marittime" dedica il suo capitolo conclusivo (il quinto) al tema fondamentale dell'accesso al mercato e dell'organizzazione dei servizi portuali, ove non manca di sottolineare che la gestione tradizionale di tali attività, spesso caratterizzate da regimi di monopolio, non rappresenta certo la soluzione migliore, soprattutto se si considera il progresso tecnologico e l'incremento della concorrenza registratisi nell'ultimo decennio. In argomento, CARBONE S. M. – MUNARI F., *Safety in Navigation and Efficiency in Port from the View-Point of the Technical-Nautical Services Ancillary to Navigation: Remarks on the European Commission Green Paper on Ports and Maritime Infrastructures*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 902 ss.

regime a livello continentale per la materia in analisi.<sup>101</sup> Orbene, poiché nella formazione dell'atto comunitario proposto si era scelto di seguire la procedura di codecisione, contraddistinta dalla condivisione del potere legislativo tra Parlamento Europeo e Consiglio dei Ministri, la direttiva in questione, per entrare in vigore, avrebbe dovuto ricevere l'approvazione di entrambe le istituzioni sopracitate. Tuttavia, in sede di terza lettura, il 20 novembre 2003, l'assemblea parlamentare europea respingeva, seppur con un margine di voti esiguo,<sup>102</sup> il testo di direttiva sottopostole. Ecco, al di là delle ragioni che ne hanno determinato l'insuccesso, non costituisce esercizio vano por mente alle notevoli innovazioni recate dalla proposta in oggetto. Infatti, una sua rilettura consente di ravvisare in essa significativa attualità e di cogliere i termini dell'interessante dibattito che ha suscitato nelle comunità dei principali scali europei, oltreché tra gli studiosi del settore.<sup>103</sup>

Con riferimento al campo di applicazione, la proposta di direttiva del 2001 avrebbe riguardato i porti marittimi e i sistemi portuali compresi nel territorio di uno Stato membro a condizione che la media annuale dei volumi di traffico fosse stata, nel triennio antecedente, pari ad almeno 500.000 passeggeri o a 3 milioni di tonnellate di merci. D'altronde, occorre precisare, lo strumento ipotizzato mirava a regolamentare non solo i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio e ormeggio, ma anche le operazioni portuali di caricamento, scarico, trasporto all'interno di aree terminalistiche, deposito, stivaggio, magazzinaggio in ambito portuale,

---

<sup>101</sup> Poiché la proposta proveniva dal Commissario Europeo per le Relazioni con il Parlamento, i Trasporti e l'Energia, Loyola De Palacio, il provvedimento è stato talvolta indicato, per finalità identificative, con il nome della politica spagnola che lo ha propugnato e strenuamente difeso.

<sup>102</sup> Infatti, l'esito della votazione del Parlamento Europeo vedeva prevalere la posizione contraria alla proposta con 229 voti, in un contesto in cui, tuttavia, i favorevoli erano 209 e si registravano 16 astensioni.

<sup>103</sup> VAN HOOYDONK E., *The Regime of Port Authorities Under European Law Including an Analysis of the Port Services Directive* in VAN HOOYDONK E. (edited by), *European Seaports Law. EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Antwerp/Apeldoorn, 2003, p. 79 ss.; VAN HOOYDONK E., *Prospects after the Rejection of the European Port Services Directive*, in *Dir. mar.*, 2004, pp. 851-852.

consolidamento del carico e trasbordo nonché le prestazioni rese alle persone, imbarco e sbarco inclusi.<sup>104</sup>

Quanto agli erogatori di tali servizi, è forse utile notare che gli Stati membri avrebbero potuto richiedere agli stessi di essere stabiliti in seno all'Unione e che i mezzi utilizzati fossero registrati ed avessero la nazionalità di uno dei Paesi costituenti detta organizzazione internazionale. Inoltre, l'operatività dei prestatori avrebbe potuto essere dipesa dal previo conseguimento di una forma di *authorisation*, termine utilizzato in senso ampio, tale da ricomprendere ogni permesso in grado di consentire ad una persona fisica o giuridica di erogare servizi portuali o di effettuarli in autoproduzione.<sup>105</sup>

Infatti, proprio in merito a quest'ultimo profilo, è bene evidenziare che la proposta di direttiva sosteneva espressamente la possibilità per l'utenza di provvedere in via autonoma all'espletamento sia di attività corrispondenti alle operazioni portuali che ai servizi tecnico-nautici. Con la conseguenza che non vi sarebbe stato alcun obbligo di rivolgersi soltanto ad imprese locali stabilite nello scalo ove doveva avvenire l'esecuzione delle prestazioni richieste e di avvalersi necessariamente della loro opera. Invero, una simile presa di posizione non escludeva la possibilità di subordinare l'autoproduzione dei servizi portuali al possesso di un'autorizzazione *lato sensu* intesa, ma tale assenso avrebbe dovuto perfezionarsi in base a condizioni non più severe o deteriori di quelle applicate nel giudicare la medesima funzione o attività paragonabili ad essa.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> BRIGNARDELLO M., *La politica portuale alla luce della nuova proposta di Direttiva europea*, in *Dir. mar.*, 2001, pp. 1311-1312 (soprattutto nota 3) e pp. 1324-1325.

<sup>105</sup> CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 2006, p. 298.

<sup>106</sup> GENNARI D., *Recenti orientamenti giurisprudenziali su alcuni aspetti problematici in materia di servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione: spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 862.



Ad ogni modo, la proposta di direttiva prevedeva la facoltà per gli Stati membri di limitare il numero degli erogatori dei servizi portuali, stabilendo, tuttavia, nella versione originaria che ciò potesse avvenire solo in base a ragioni di spazio e capacità disponibili e, trattandosi di servizi ancillari alla navigazione, esigenze collegate alla sicurezza del traffico marittimo. In proposito, le autorità preposte nei singoli Paesi avrebbero avuto l'onere di enunciare le motivazioni di tali contenimenti nella quantità dei prestatori e tendere comunque alla maggior presenza possibile in relazione alle fattispecie considerate. Oltretutto, in caso di riduzioni nelle fila dei fornitori, il progetto in esame avrebbe richiesto di seguire nella selezione di questi procedure trasparenti e oggettive, improntate a criteri non discriminatori, attinenti e proporzionati.

Ebbene, se quanto sinora illustrato tiene conto delle previsioni contenute nella redazione iniziale della proposta di direttiva del 2001, non si possono trascurare le modifiche apportate al testo durante le versioni successive.

Così, per un verso, il diritto di autoproduzione veniva ristretto alle mansioni che gli equipaggi delle navi erano in grado di svolgere con mezzi propri dell'impresa armatoriale di appartenenza e pur sempre assoggettato ai vincoli fissati dalla normativa nazionale a carattere sociale. Inoltre, avrebbe potuto essere escluso o condizionato al versamento di un contributo finalizzato a sostenere gli obblighi di pubblico servizio gravanti sui soggetti incaricati dell'esecuzione dei servizi tecnico-nautici.<sup>107</sup>

Per l'altro, eventuali limitazioni al "ventaglio" degli operatori sarebbero state vagliate anche alla luce della legislazione deputata alla tutela ambientale. Oltretutto, gli Stati avrebbero avuto la possibilità di fissare parametri di riferimento relativamente a capacità ed esperienza professionali ritenute indispensabili.

---

<sup>107</sup> *Ibidem*

Particolarmente emblematiche delle divergenze registratesi nell'*iter* di formazione dell'atto in commento sono le vicende concernenti la disciplina del pilotaggio. In seno al Parlamento Europeo non sono mancate iniziative per eliminare detto servizio ancillare alla navigazione dalla sfera di intervento della direttiva, mentre un emendamento ha provveduto a ricondurre le forme di esenzione rispetto al pilotaggio obbligatorio nell'alveo dell'autoproduzione.<sup>108</sup>

Analizzati gli elementi rilevanti per lo studio *in fieri*, è doveroso considerare le ragioni che hanno condotto al naufragio della proposta di direttiva appena illustrata. È vero che l'esiguità dei numeri con cui in sede di votazione finale si è pervenuti al suo respingimento potrebbe testimoniare l'esistenza di contingenze di natura eterogenea e, più in generale, difficoltà di accordo tra i vari attori politici; nondimeno, secondo opinioni qualificate, il provvedimento non risultava immune da vizi che hanno forse contribuito ad inficiarne l'approvazione.

Innanzitutto, come rilevato da eminente dottrina<sup>109</sup>, il procedimento di formazione dell'atto da parte del Parlamento Europeo è stato incostante e la qualità tecnica nonché la coerenza delle modifiche apportate alquanto opinabili.

Inoltre, il testo suggerito dalla Commissione mal celava una certa sfiducia nei confronti del settore, ancorata all'idea che le regole concernenti l'accesso al mercato dei servizi portuali fossero rimaste ancora poco trasparenti e foriere di equivoci. Ciò soprattutto con riferimento alle autorizzazioni, intese in senso ampio, allo svolgimento di prestazioni negli scali, la cui disciplina veniva percepita quale inadeguata e incerta. Simili valutazioni, pur essendo giustificate in relazione ad

---

<sup>108</sup> JARZEMBOWSKI G., *Der richtlinienvorschlag über den Marktzugang für Hafendienste – Entwicklungsstand und Perspektiven*, in LAGONI R. (Herausgegeben von) *Deutsche Seehäfen: Hafenwettbewerb – Hafensicherheit – Schiffsentsorgung*, Münster, 2004, p. 1.

<sup>109</sup> VAN HOOYDONK E., *Prospects after the Rejection of the European Port Services Directive*, cit., pp. 855 ss.

alcune realtà, si dimostravano tuttavia eccessive se riferite all'intero comparto, guardato in una prospettiva continentale, posto che tradivano un approccio sommario alla tematica.<sup>110</sup>

Per di più, la proposta *de qua* appariva sostanzialmente dogmatica, in quanto fondata sulla seguente logica generalista: dal momento che erano state redatte delle linee guida finalizzate alla liberalizzazione di altri ambiti dei trasporti e dei servizi pubblici, si sarebbe dovuto procedere in via analoga nel ramo dei porti. In quest'ottica sono state inserite nel progetto di direttiva previsioni spurie, quasi come se fossero state prese in prestito da altri atti di diritto comunitario derivato antecedenti e ispirati alla stessa temperie legislativa. A fini esemplificativi, rientra in questo genere di ipotesi la disposizione per cui le autorità portuali debbano tenere contabilità separate per i servizi di natura commerciale rispetto alle restanti prestazioni. Ma, soprattutto, per quanto qui più interessa, è sembrato che il principio di autoproduzione fosse stato tratto dall'art. 7 della Direttiva del Consiglio 96/67/CE del 15 ottobre 1996, concernente l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, senza esplicitare appieno il significato di una simile introduzione nella disciplina europea degli scali marittimi.<sup>111</sup> In merito, la Commissione ha infatti, secondo alcuni commentatori, dato l'impressione di non aver condotto un'approfondita disamina preventiva delle peculiarità e delle istanze del segmento produttivo che intendeva regolamentare. Detto orientamento può, quindi, aver facilitato risposte negative da parte dei destinatari principali della proposta di direttiva, i quali non sono stati messi in grado di coglierne le sfide e i vantaggi in termini di competitività ed innovazione. Pertanto, non sono state probabilmente tenute presenti le reali condizioni del mercato oggetto di intervento. Oltretutto, la

---

<sup>110</sup> CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 2006, p. 299.

<sup>111</sup> Rileva la profonda influenza dell'*Airport Package* del 1997 (Direttiva 97/67/CE) rispetto al provvedimento in esame, MUNARI F., *The Impact on Technical-Nautical Services of the Second Proposal for a Port Services Directive*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 48.

volontà di aprire alla massima concorrenza il campo dei servizi tecnico-nautici è parsa, ad avviso di parte della dottrina, contrastante con le politiche europee dirette ad rafforzare la sicurezza in mare e ad incrementarne i livelli. In proposito, l'organo esecutivo dell'UE ha forse agito come un Giano bifronte, priva di una visione unitaria o, perlomeno coordinata, delle risoluzioni in materia.

Ancora, un notevole limite della proposta di direttiva si è concretizzato nel mancato riconoscimento di norme di diritto internazionale relative al settore in esame. Nello specifico, proprio in merito all'autoproduzione nelle operazioni si è assistito ad un conflitto tra le disposizioni del testo e la Convenzione C 137 dell'International Labour Organisation (ILO) del 1973 che garantiva priorità di ingaggio ai lavoratori portuali registrati. Per non parlare dei servizi ancillari alla navigazione, ove il progetto *de quo* ha trascurato che sia il diritto consuetudinario sia i lavori preparatori della Convenzione di Ginevra del 1923 sul Regime Internazionale dei Porti Marittimi<sup>112</sup> avevano riconosciuto il diritto degli Stati di imporre validamente configurazioni monopolistiche relativamente al pilotaggio e al rimorchio.

Ma c'è di più. Alcune disposizioni recate dalla proposta di direttiva avevano sapore poco realistico. Non allontanando lo sguardo dai servizi tecnico-nautici, basti pensare al fatto che le corporazioni o i gruppi di piloti, in virtù delle loro profonde conoscenze degli spazi acquei nei luoghi di riferimento, avrebbero avuto l'onere di

---

<sup>112</sup> Sul ruolo rivestito da detto strumento pattizio nel diritto internazionale, CARBONE S. M. – CELLE P. – LOPEZ DE GONZALO M., op. cit., p. 133, la cui ricostruzione evidenzia che in una prospettiva transnazionale

“il porto è visto come uno sbocco dei commerci, il cui accesso da parte delle navi mercantili deve essere preservato dagli Stati senza discriminazioni, come naturale complemento della libertà dei traffici marittimi: a tali principi si ispira l'assai risalente Convenzione di Ginevra del 9 dicembre 1923 sul regime internazionale dei porti marittimi, in vigore tra tutti i principali Stati marittimi, compreso il nostro. La Convenzione, che ai suoi tempi rappresentava un importante passaggio evolutivo nei rapporti del commercio internazionale, oggi ha perso molta della sua importanza pratica, atteso che le regole da essa codificate costituiscono in buona parte un patrimonio acquisito nel diritto internazionale dell'economia”.

trasmettere detto patrimonio di competenze professionali a futuri organismi concorrenti, indebolendo le proprie potenziali prospettive di guadagno. D'altronde, anche le autorità portuali di maggiori dimensioni sarebbero state ingiustamente appesantite da eccessivi aggravii in termini burocratici, vedendosi costrette a organizzare articolate procedure di selezione relativamente ad forme di "autorizzazione" marginali.<sup>113</sup>

In aggiunta, non si dimentichi che il provvedimento ipotizzato conteneva precetti di dubbia o difficile interpretazione che avrebbero alimentato una cospicua attività ermeneutica e, soprattutto, contrasti sull'effettivo significato degli stessi, pregiudicando il raggiungimento di uno degli obiettivi del progetto, ovvero aumentare la certezza del diritto comunitario in materia portuale.<sup>114</sup>

Infine, il compromesso consolidatosi nelle versioni successive della proposta di direttiva, pur avendo addolcito gran parte delle asperità contenute nella primitiva formulazione, si è rivelato vano in quanto non supportato da consultazioni preliminari con gli operatori del settore e, soprattutto, da un atteggiamento diplomatico della Commissione Europea nei confronti delle varie posizioni interessate.

Le riflessioni sin qui condotte permettono, dunque, di cogliere l'avversione che il progetto del 2001 ha incontrato presso numerose comunità portuali, comprese quelle tedesche e britanniche. L'opinione pubblica e, in particolare, le forze sindacali hanno iniziato a lanciare strali sulla proposta in esame allorché si sono convinte che portasse alla creazione dei c.d. *ports of convenience*, ove i servizi portuali venivano resi sì a condizioni economicamente vantaggiose, ma abbassando gli standard di sicurezza delle attività e le tutele sociali dei lavoratori coinvolti.

---

<sup>113</sup> VAN HOOYDONK E., *Prospects after the Rejection of the European Port Services Directive*, cit., pp. 859-860.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

Ad ogni modo, bisogna riconoscere all'iniziativa dell'organo esecutivo dell'Unione un grande merito, quello di aver concepito uno strumento normativo in grado di chiarire le implicazioni in ambito portuale delle fonti primarie di diritto comunitario, superando al contempo la frammentazione derivante dalla casistica giurisprudenziale della Corte di Giustizia e la miopia di visioni limitate alle singole fattispecie.<sup>115</sup> La stessa scelta dell'atto da utilizzare, una direttiva, era di per sé piuttosto felice, in quanto mirava a codificare in un *corpus* unitario di respiro continentale norme enucleate nell'esperienza delle istituzioni comunitarie e, almeno in teoria, regole promananti dalle migliori prassi del settore, senza per questo comprimere gli spazi di trasposizione degli Stati membri. Ciò al fine di creare un mercato realmente libero e competitivo, oltre che aperto ad una positiva concorrenza sia all'interno degli scali che tra i porti dello scacchiere europeo.

### **3.4 La seconda proposta di Direttiva sui servizi portuali**

Contrariamente alle previsioni formulate dagli esperti,<sup>116</sup> in data 13 ottobre 2004 la Commissione Europea presentava una seconda proposta di direttiva rivolta a consentire l'accesso al mercato dei servizi portuali.<sup>117</sup> Questa iniziativa dell'organo esecutivo dell'Unione veniva pure indicata con la denominazione *Ports Package II*, a

---

<sup>115</sup> BRIGNARDELLO M., *La politica portuale alla luce della nuova proposta di Direttiva europea*, cit., pp. 1338-1339.

<sup>116</sup> VAN HOOYDONK E., *Prospects after the Rejection of the European Port Services Directive*, cit., pp. 861-873 e VAN HOOYDONK E., *The European Port Services Directive: the Good or the Last Try?*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 66.

<sup>117</sup> In proposito è interessante notare, secondo quanto ricordato da ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità Portuali*, cit., p. 105, come la proposta di direttiva del 13 ottobre 2004, cosiddetta "*De Palacyo 2*", auspicasse l'assunzione da parte delle Autorità Portuali di ruoli qualificabili in termini di "*Landlord Authorities*", ovvero di organismi cui "la normativa nazionale affida, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e gestire infrastrutture portuali e coordinare e controllare le attività degli operatori presenti nel porto o nel sistema portuale considerato".

segnare una continuità (perlomeno temporale) con il progetto precedente, noto come *Ports Package*, cui veniva conseguentemente aggiunto il numero cardinale “I”. Del resto, il testo riecheggiava in molte sue parti il primo progetto di direttiva del 2001 e i numerosi emendamenti apportati nelle fasi successive, fino alla sua reiezione nel 2003. Anche in tal caso, l’*iter* di formazione dell’atto veniva basato sulle regole della procedura di codecisione, per cui questo sarebbe stato frutto dell’approvazione congiunta sia del Parlamento Europeo sia del Consiglio dei Ministri dell’UE.

Orbene, è necessario sin da ora precisare che il tentativo della Commissione non è andato a buon fine: in data 18 gennaio 2006 il Parlamento Europeo ha respinto con ampia maggioranza la proposta e il Commissario ai Trasporti, prendendo atto della situazione di forte criticità, si vedeva costretto a ritirarla il successivo 8 marzo 2006.<sup>118</sup>

Passando ad un’analisi di maggior dettaglio, l’obiettivo e l’ambito di applicazione del secondo progetto di direttiva non erano sostanzialmente cambiati, in quanto il primo veniva individuato nell’applicazione della libertà, riconosciuta agli operatori europei, di prestare servizi portuali negli scali marittimi del continente, mentre il secondo riguardava i servizi tecnico-nautici di pilotaggio, rimorchio ed ormeggio, tutte le operazioni portuali (aventi ad oggetto, come riferito *supra*, la movimentazione del carico) nonché i servizi ai passeggeri, a patto che fossero svolti in scali marittimi o sistemi portuali ubicati nel territorio degli Stati membri il cui volume medio di traffico nel triennio antecedente superasse la cifra di 1.5 milioni di

---

<sup>118</sup> In merito, VERNOLA M., *Direttiva servizi portuali: motivi di un naufragio*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 787 rileva: “[d]iversamente da quanto avvenuto nel 2003, il Parlamento europeo ha respinto la proposta di direttiva a larghissima maggioranza (532 voti favorevoli, 120 contrari e 25 astensioni). Si lamentava che la proposta non garantisse la trasparenza e la concorrenza leale tra i porti, e che essa non avesse recepito i suggerimenti espressi dal Parlamento sulla De Palacio 1 in merito all’autoproduzione ed ai servizi di pilotaggio”.

tonnellate di carico e/o 200.000 persone transitate. Soglie queste ultime che, comparate con il *Ports Package I*, risultavano più che dimezzate.<sup>119</sup>

La proposta esplicitava due riserve significative da un punto di vista politico. *In primis*, si affermava che la direttiva non avrebbe in alcun modo toccato la legislazione sociale degli Stati Membri, comprese le regole in materia di salute, incolumità ed impiego di personale.<sup>120</sup> Più in particolare, gli standard in materia non avrebbero potuto collocarsi a livelli inferiori rispetto a quelli fissati nel diritto comunitario applicabile. Parimenti, il provvedimento in esame faceva salvi i diritti e gli obblighi degli Stati membri in relazione all'ordine pubblico e alla sicurezza nei porti nonché alla protezione dell'ambiente.<sup>121</sup> Ora, è evidente come entrambe cercassero di rispondere alle preoccupazioni, soprattutto a carattere sociale, che da più parti erano state manifestate nei confronti della prima proposta di direttiva del 2001 e che avevano già portato ad una sua parziale modifica nel corso del 2003.

Con specifico riferimento ai servizi ancillari alla navigazione, autorevoli commentatori<sup>122</sup> hanno rilevato che la seconda proposta di direttiva non aveva mutato approccio al tema. Di conseguenza, salvo la parziale eccezione rappresentata dal pilotaggio, non si rinveniva alcuna distinzione in termini regolatori tra le prestazioni tecnico-nautiche e gli altri servizi portuali *lato sensu* intesi. In un simile quadro, dunque, dette attività rese alla nave potevano essere svolte solo in forza di "autorizzazioni" limitate nel tempo che consentivano l'accesso a tali mercati e, nel caso in cui questo fosse stato ristretto, si sarebbero dovute tenere delle gare d'appalto atte a garantire la possibilità di ingresso nel settore ai migliori operatori. D'altronde,

---

<sup>119</sup> LIU H., *Access to the Market of Port Services – the European Port Package II*, in EHLERS P. – LAGONI R. (edited by), *Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea*, LIT VERLAG Dr. W.Hopf, Hamburg, 2008, pp. 251-252.

<sup>120</sup> Art. 4 del *Ports Package II*.

<sup>121</sup> Art. 5 della seconda proposta di direttiva.

<sup>122</sup> MUNARI F., *The Impact on Technical-Nautical Services of the Second Proposal for a Port Services Directive*, cit., p. 49.



anche nei riguardi di tali servizi ausiliari sarebbe valsa una presunzione di natura concorrenziale secondo cui in ogni scalo vi era una pluralità di erogatori in competizione tra loro. Inoltre, la proposta *de qua* non riteneva indispensabile dettare norme specifiche per regolamentare l'autoproduzione nelle prestazioni tecnico-nautiche rispetto a quelle afferenti le operazioni portuali.<sup>123</sup>

In proposito, bisogna riconoscere che nel secondo progetto di direttiva l'autoproduzione veniva limitata all'utilizzo di personale appartenente a postazioni a terra, di cui non fanno parte gli equipaggi di bordo.<sup>124</sup> Invece, nel *Ports Package I*, le definizioni di *self-handling* erano diverse, in quanto, da un lato, nella versione del 2001 non era circoscritta all'avvalimento di forza lavoro a carattere terrestre; mentre, dall'altro, nella stesura di conciliazione elaborata nel 2003 comprendeva esclusivamente l'organico dei marittimi di bordo.

Ma c'è di più. Il secondo progetto di direttiva prevedeva che ogni Stato membro dovesse prendere tutte le misure necessarie a consentire, ove possibile l'autoproduzione. In termini concreti, i Paesi UE avrebbero avuto l'onere di assicurare che il rifiuto da parte delle autorità competenti di permettere, in relazione ad una o più categorie di servizi portuali, l'effettuazione degli stessi in autoproduzione potesse avvenire solo in presenza di limiti o ragioni oggettivi concernenti il rispetto delle norme di sicurezza, di protezione dell'ambiente nonché la capacità o lo spazio disponibile.<sup>125</sup> Pertanto, in linea generale il diniego all'autoproduzione poteva giustificarsi unicamente con riferimento a fattispecie eccezionali e dai contorni nitidi.

---

<sup>123</sup> Con l'eccezione, peraltro significativa, del pilotaggio, come illustrato da MUNARI F., *The Impact on Technical-Nautical Services of the Second Proposal for a Port Services Directive*, cit., p. 49.

<sup>124</sup> In senso leggermente difforme ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle Autorità Portuali*, cit., p. 113, nota 61.

<sup>125</sup> Art. 13 (1) del secondo progetto di direttiva.

Quanto appena illustrato non deve tuttavia trarre in inganno, inducendo a ritenere che la proposta garantisse l'esecuzione del *self-handling ad libitum*. Infatti, l'autoproduzione risultava in base al nuovo testo sempre subordinata al rilascio di un'autorizzazione, laddove nella proposta del 2001 e anche nelle sue successive versioni emendate la decisione circa l'obbligatorietà di un previo provvedimento autorizzatorio veniva delegata ai singoli Stati membri. Tale autorizzazione sarebbe stata accordata in maniera efficiente ed opportuna, secondo parametri rilevanti e identici a quelli applicati agli erogatori di servizi portuali uguali o comparabili. Oltretutto, avrebbe mantenuto la sua vigenza fintantoché l'autoproduttore avesse rispettato i criteri posti a fondamento di una simile deliberazione.<sup>126</sup>

Inoltre, è bene precisare che, a tutela delle istanze dei lavoratori e contro il rischio di un uniformazione verso il basso degli standard qualitativi, le disposizioni della direttiva proposta dedicate all'autoproduzione non avrebbero comunque leso le legislazioni nazionali relative ai requisiti di esperienza, alle qualifiche professionali e in materia di occupazione e protezione sociale. Nello specifico, la seconda proposta includeva espressamente in tale riserva eventuali accordi collettivi.<sup>127</sup> Tutto ciò a condizione che le regole interne ai Paesi UE fossero compatibili con gli obblighi assunti a livello internazionale dallo Stato membro e dall'Unione nonché con il diritto comunitario.<sup>128</sup>

D'altro canto, la proposta in commento ribadiva che nei casi in cui l'autoproduzione venisse assoggettata alla corresponsione di una tassa concepita quale contributo alle obbligazioni di pubblico servizio gravanti sugli erogatori di servizi tecnico-nautici, questa dovesse essere definita in conformità a criteri non discriminatori, trasparenti, oggettivi e pertinenti. Nondimeno, aggiungeva un ulteriore

---

<sup>126</sup> Art. 13(3) del *Ports Package II*.

<sup>127</sup> Art. 13(4) della seconda proposta di direttiva.

<sup>128</sup> VAN HOOYDONK E., *The European Port Services Directive: the Good or the Last Try?*, cit., p. 81.

requisito, esprimendo l'esigenza di proporzionalità tra un simile tributo e i costi di mantenimento di tali obblighi di pubblico servizio.<sup>129</sup>

Infine, il *Ports Package II* non ha esitato a prevedere prescrizioni di maggior dettaglio per le operazioni portuali e i servizi passeggeri condotti, nell'ambito dei progetti "Autostrade del Mare" e "Navigazione a Corto Raggio", in relazione a collegamenti marittimi regolari. Infatti, estendendo in termini innovativi il perimetro del *self-handling*, statuiva in merito a dette fattispecie che ciascun Paese UE fosse tenuto a riconoscerne il diritto all'autoproduzione, da attuarsi anche mediante l'utilizzo dell'equipaggio di bordo delle navi in questione.<sup>130</sup>

Considerazioni diverse merita, invece, il pilotaggio che, nella seconda proposta di direttiva, è risultato destinatario di una disciplina *sui generis*. Già nel dibattito concernente il progetto del 2001 ci si era chiesti se rientrasse o meno nell'ambito di applicazione del provvedimento, rispondendo in senso affermativo in virtù della natura commerciale del servizio. Orbene, nella proposta più recente l'attività in oggetto è stata beneficiata da uno statuto privilegiato, contraddistinto da minori attenzioni verso le spinte liberalizzatrici.<sup>131</sup>

Così, recuperando le intuizioni della bozza di conciliazione elaborata nel 2003, l'esenzione generalizzata dal pilotaggio obbligatorio o limitata ad alcune tipologie di

---

<sup>129</sup> Art. 13(5) del secondo progetto di direttiva.

<sup>130</sup> LIU H., op. cit., pp. 273-274.

<sup>131</sup> Utilizza in merito l'espressione "*Pilotage rule*", MUNARI F., *The Impact on Technical-Nautical Services of the Second Proposal for a Port Services Directive*, cit., p. 58, che tuttavia mostra perplessità rispetto alla scelta compiuta dal legislatore comunitario:

*"Yet, the idea of singling out only pilotage among technical-nautical services may not be fully in line with a systematic and correct view of the categories of port services as generally established and understood, as well as codified by legislators and by the same ECJ case-law we have referred to above: in fact, there are port services related to cargo or passengers handling, and there are other services related to vessels and offered and organized mainly for non-economic reasons, i.e. safety and environmental protection. The latter are now widely known as technical-nautical services, and as such were also mentioned in the common project of the directive, albeit without providing them with a uniform set of rules"*.

navi veniva ritenuta a tutti gli effetti quale forma di autoproduzione. In proposito, oltre a manifestare una preferenza per le dispense conseguite attraverso i *pilotage certificate exemption* (PEC), la seconda proposta di direttiva enunciava che qualora tali esoneri fossero dipesi da autorizzazioni, queste avrebbero dovuto essere trasparenti, non discriminatorie, oggettive ed appropriate.

Del resto, secondo il nuovo testo i Paesi UE avrebbero goduto della facoltà di concedere l'autorizzazione allo svolgimento delle prestazioni in esame solo dopo aver verificato il possesso di requisiti particolarmente stringenti relativi alle prerogative di pubblico servizio e alla sicurezza marittima. Difatti, la Commissione intendeva permettere la scelta di soluzioni modellate sulle peculiarità di ciascuno scalo. Prova ne sia il fatto che le autorità competenti avrebbero potuto riconoscere la natura obbligatoria del pilotaggio e formulare le regole organizzative più adeguate al contesto di operatività. In tal senso, si sarebbero giovate del potere di esigere che l'attività fosse compiuta da persone competenti, in grado di corrispondere a parametri equi e non discriminanti. Tuttavia, il ventaglio delle opzioni consentite dalla proposta era tanto ampio che, ove le circostanze lo avessero permesso, le autorità avrebbero potuto attribuire l'erogazione delle prestazioni ad un unico operatore o, addirittura, riservarsi l'esecuzione delle stesse.<sup>132</sup>

In conclusione, il progetto contemplava forme di monitoraggio del quadro concernente il servizio in parola, prescrivendo agli Stati membri di redigere ed indirizzare all'organo esecutivo europeo dei report sulle misure adottate per

---

<sup>132</sup> Art. 14 (1) della seconda proposta di direttiva. In merito, si rinvia alle interessanti considerazioni di CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., 2006, p. 298, nota 28.

implementare l'efficacia del pilotaggio al più tardi entro un lustro dall'entrata in vigore della direttiva.<sup>133</sup>

### **3.5 La Comunicazione della Commissione su una politica europea dei porti del 2007**

Detta comunicazione, basata su di un'estesa consultazione dei soggetti interessati svoltasi nel biennio 2006-2007, ha inteso definire un "piano d'azione per la Commissione Europea", orientato a delineare "un sistema portuale efficiente per l'UE", capace di fronteggiare le sfide future derivanti dalle istanze del Vecchio Continente in tema di trasporto.<sup>134</sup>

Ora, la Comunicazione ha contemplato espressamente i servizi tecnico-nautici, rilevando come tali attività possano essere "effettuate dall'amministrazione pubblica o costituire servizi d'interesse economico generale". Nel valutare simili prestazioni, anche in questa sede la Commissione Europea ha offerto indizi estremamente preziosi. Da un lato, infatti, ha ritenuto i servizi ancillari alla navigazione comprendessero soltanto pilotaggio, rimorchio e ormeggio, non menzionando affatto

---

<sup>133</sup> Sulle reazioni provocate presso tutti gli attori del quadro portuale dalla "*proposed permission of self-handling*" e dalla "*liberalisation of pilotage*" si rinvia a PALLIS A. A. – TSIOTSIS G.-S. P., *Maritime interests and the EU port services directive*, in *European Transport/Trasporti Europei*, 2008, pp. 21-27, reperibile nel sito <http://www.openstarts.units.it/>.

VERNOLA M., op. cit., p. 787, esprime riflessioni di un certo rilievo sul progetto naufragato notando come la

“approvazione della direttiva avrebbe inciso non tanto sul pilotaggio, per il quale, (...) – in virtù delle esigenze di sicurezza portuale –, si proponevano particolari cautele, quanto sul servizio di ormeggio, attualmente svolto in regime di monopolio e senza possibilità di ricorrere all'autoproduzione. Per quanto riguarda il rimorchio, in ragione dell'onerosità organizzativa dello stesso, si può ritenere che non vi sarebbe stato molto spazio per la concorrenza, per cui la direttiva sarebbe apparsa sostanzialmente *inutiliter data*”.

<sup>134</sup> “Comunicazione su una politica europea dei porti” del 18 ottobre 2007, COM(2007) 616 definitivo, p. 2.

il battellaggio, a dimostrazione che quest'ultimo, a livello europeo, raramente venga ascritto a tale categoria. Dall'altro, ha vagliato il legame esistente tra le attività in parola e la sicurezza portuale, rimarcando che esso "è molto più stretto nel caso del pilotaggio e del rimorchio che dell'ormeggio".<sup>135</sup>

Ma l'atto in commento contiene ulteriori affermazioni degne di nota. Infatti, ha espresso la posizione della Commissione Europea secondo cui il principio della libertà di stabilimento si deve applicare ai servizi tecnico-nautici. Ad avviso della stessa, ove questi vengano resi in regime di monopolio legale, sono suscettibili di ledere questa libertà e, in tali circostanze, "giustificati soltanto nella misura necessaria e proporzionata per garantire il servizio in questione". In simili frangenti, la Commissione ha prescritto meccanismi trasparenti per l'individuazione dell'operatore, dando "adeguata pubblicità su scala europea alla procedura di selezione" e rendendo controllabile "l'imparzialità" di tale procedimento. Inoltre, dovendosi contemperare il mantenimento di "un rischio inerente alla prestazione del servizio" con il bisogno di assicurare "una retribuzione ragionevole dei capitali investiti", i diritti esclusivi non andrebbero "concessi per periodi troppo lunghi".<sup>136</sup>

Infine, la Comunicazione ha formulato osservazioni più puntuali relativamente a due attività, il pilotaggio e l'ormeggio. Con riferimento al primo, invitando a considerare gli effetti nel settore dell'innovazione tecnologica, l'istituzione europea ha affermato che "la concessione di deroghe per il pilotaggio obbligatorio degli utenti frequenti, quando la sicurezza è garantita, dovrebbe essere possibile, poiché ciò

---

<sup>135</sup> "Comunicazione su una politica europea dei porti" del 18 ottobre 2007, COM(2007) 616 definitivo, p. 11.

<sup>136</sup> Ivi, pp. 11-12.

ridurrebbe il costo del trasporto marittimo e lo renderebbe più attraente, in particolare nel caso del trasporto marittimo a corto raggio”.<sup>137</sup>

Relativamente al secondo, a giudizio della Commissione, “le restrizioni alla prestazione del servizio non sono sempre indispensabili”. Invero, nella visione prospettata

“quando la libera prestazione dei servizi di ormeggio non pregiudica il modello del servizio universale (e questo può accadere, ad esempio, nei grandi porti che comprendono molti terminali), si deve garantire il libero accesso a quest’attività”.<sup>138</sup>

### **3.6 La nuova “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l’accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti”**

Con il Libro Bianco sui Trasporti del 2011 la Commissione Europea si prefiggeva una nuova strategia, annunciando, in un’ottica di completamento del mercato unico, la propria intenzione di rileggere le limitazioni all’erogazione dei servizi portuali e di garantire maggior trasparenza nel finanziamento degli scali. Venivano avviate consultazioni nel periodo 2012-2013 con le parti interessate<sup>139</sup>,

---

<sup>137</sup> *Ibidem*. Più specificamente, la Comunicazione ha suggerito che “il pilotaggio a distanza potrebbe a termine rivelarsi un’opzione interessante, da sviluppare nel quadro dei trasporti marittimi “elettronici””.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> In particolare, la Direzione Generale MOVE ha provveduto ad incontrare le principali associazioni di categoria, in rappresentanza delle Autorità Portuali (ESPO), dei porti interni (EFIP), degli armatori (ECSA), dei piloti (EMPA), dei soggetti coinvolti nell’erogazione del servizio di rimorchio (ETA), degli ormeggiatori (EBA), delle imprese di dragaggio (EuDA), degli operatori portuali privati (FEPOR), di quelli del settore della logistica (CLECAT), degli spedizionieri (ESC) e degli agenti marittimi (ECASBA). Ma non solo. Tale componente della Commissione ha anche sentito la voce dei lavoratori portuali, confrontandosi con la loro organizzazione mondiale (IDC), con i due principali sindacati del settore e con l’apposita sezione della federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF).

oltre ad intrattenere contatti regolari con le amministrazioni nazionali competenti, in cui emergeva la necessità di realizzare a livello sopranazionale “condizioni di concorrenza stabili ed eque” in termini sia interportuali, cioè fra i vari scali del Vecchio Continente, sia intraportuali, tra coloro che offrono identico servizio nell’ambito dello stesso porto.<sup>140</sup> Il dibattito evidenziava inoltre come ampia parte delle società di import-export, degli spedizionieri e dell’utenza dei servizi portuali non ritenesse questi ultimi soddisfacenti sotto il profilo degli oneri amministrativi, dei prezzi e della qualità offerta, laddove anche il 30 % delle Autorità Portuali europee esprimeva giudizi poco positivi sull’attuale stato del comparto. Certo, non sono mancate voci dissonanti rispetto alle aperture pro-competizione nella fornitura delle prestazioni: basti pensare alla posizione assunta dai rappresentanti del servizio di pilotaggio che, non ravvisando in esso alcun carattere economico, nonostante l’esistenza di una remunerazione, ne propugnavano l’esclusione da inquadramenti concorrenziali. Tuttavia, la Commissione Europea non ha avuto esitazioni nell’affermare la centralità dell’efficienza dei servizi portuali per gli scali marittimi appartenenti alla rete transeuropea di trasporto TEN-T. Efficienza che, ad avviso di detto organo UE, verrebbe inficiata dalla debolezza della pressione concorrenziale nel settore, causata da significative restrizioni di accesso al mercato, dalla possibilità per i monopoli o gli oligopoli presenti nell’erogazione di tali servizi di determinare l’insorgenza di abusi e da una mancanza di coordinamento all’interno degli *harbour*, capace di innalzare eccessivamente gli oneri amministrativi. Ebbene, tale è stato il riconoscimento dell’importanza di un’implementazione dei servizi portuali negli scali

---

<sup>140</sup> Sul punto, vedi p. 4 della Relazione deputata ad accompagnare la “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce di un quadro normativo per l’accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti”, individuata tecnicamente dai seguenti estremi: COM (2013) 296 final.



dell'Unione che questa è divenuta una delle due sfide<sup>141</sup> che l'iniziativa legislativa in esame ha il compito di affrontare.

Ma c'è di più. Proprio per rispondere a questa missione la valutazione dell'impatto di un possibile provvedimento in materia ha individuato quali obiettivi operativi quello di “chiarire e facilitare l'accesso al mercato dei servizi portuali”, orientato a ridurre le restrizioni esistenti nel segmento economico ed eliminare le incertezze giuridiche cui danno luogo sia le norme orizzontali del TFUE che la regolamentazione degli appalti pubblici, nonché quello di “prevenire gli abusi di mercato da parte di prestatori di servizi portuali designati”, per contemperare la tutela dell'ambiente e il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza, entrambe finalità di carattere pubblico, con un'offerta efficiente in termini di costi delle prestazioni rese.<sup>142</sup>

Dando seguito all'iter sin qui descritto, il 23 maggio 2013 è venuta alla luce una “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti”, elaborata dalla Commissione e fondata sull'art. 100, par. 2 del TFUE. La scelta dello strumento giuridico per veicolare la legislazione in cantiere è stata influenzata da vari elementi: il bisogno di assicurare l'applicabilità generale delle norme presentate; l'esigenza di una loro diretta ed intera vincolatività, in modo da garantire uniformità nelle condizioni di concorrenza; la necessità di evitare oneri amministrativi aggiuntivi sia per le istituzioni europee che per quelle nazionali e, non da ultimo, la volontà di prendere atto e segnalare come le autorità pubbliche locali nonché regionali degli Stati membri non siano più le uniche artefici dello sviluppo e

---

<sup>141</sup> L'altra essendo costituita dalla necessità di rendere i quadri di *governance* dei porti sufficientemente attraenti da richiamare investimenti in tutti gli scali della rete transeuropea di trasporto.

<sup>142</sup> In merito, p. 5 della Relazione di accompagnamento alla “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce di un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti”.

della gestione dell'infrastruttura portuale, venendo invece affiancate in tale attività da enti ed organismi pubblici autonomi, operatori del mondo dei trasporti e altri soggetti pubblici o privati interessati.<sup>143</sup>

Il testo ha il pregio di cristallizzare con riferimento ai servizi portuali principi elaborati nell'esperienza comunitaria *lato sensu* intesa, sancendo per via legislativa quanto già si era affermato, talvolta parzialmente, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia UE e nelle decisioni della Commissione, oltre a cercare di recuperare la difficile eredità dei due *Port Package* drammaticamente naufragati. Per quanto qui più interessa, viene squarciato in termini definitivi il diaframma esistente tra i c.d. servizi tecnico-nautici e le altre tipologie di prestazioni erogate negli scali, come la movimentazione di merci (operazioni portuali) e la raccolta dei rifiuti o il dragaggio (servizi di interesse generale). Infatti, l'art. 1, par. 2 della Proposta di Regolamento, nel tracciare l'ambito di applicazione dell'atto, comprende un'ampia gamma di servizi portuali, collocandoli (almeno apparentemente) tutti sullo stesso piano: dal rifornimento di combustibile (lett. a) alle attività di trasporto passeggeri (lett. e), dalla movimentazione delle merci (lett. b) agli impianti portuali di raccolta (lett. f), passando per il dragaggio (lett. c). Ad essi, vengono accostati senza alcuna differenziazione ormeggio (lett. d), pilotaggio (lett. g) e servizi di rimorchio (lett. h), mentre l'elenco non contempla espressamente il battellaggio. La disposizione semmai si preoccupa di precisare che, per rientrare nella sfera applicativa della Proposta, dette prestazioni debbono essere erogate all'interno degli spazi portuali o sulle vie navigabili di entrata nonché di uscita dagli stessi. Inoltre, il successivo par. 3 circoscrive l'area di vigenza del provvedimento a tutti gli scali marittimi della rete transeuropea di trasporto TEN-T. Ciò, in ossequio al principio di proporzionalità che, nella fattispecie, non verrebbe rispettato allorché si decidesse di imporre norme

---

<sup>143</sup> P. 10 della Relazione di accompagnamento alla "Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce di un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti".

eccessive a porti di dimensioni contenute e privi di rilievo nel quadro continentale.<sup>144</sup> Invero, gli *harbour* della TEN-T, oltre a poter godere dei finanziamenti UE, ospitano i maggiori volumi di traffico e rivestono una funzione chiave per il commercio sia intraeuropeo che internazionale, dimostrandosi conseguentemente importanti per il mercato interno.<sup>145</sup> Nondimeno, gli Stati membri hanno facoltà di estendere l'applicazione del Regolamento in progetto ad altri scali marittimi, ma in tal caso devono notificare la loro deliberazione alla Commissione.<sup>146</sup>

Mentre l'art. 2 della Proposta esplicita un quadro definitorio complessivo finalizzato a chiarire la portata effettiva della terminologia utilizzata nelle previsioni regolamentari in oggetto, individuando *inter alia* il pilotaggio (al n. 8)<sup>147</sup>, i servizi di rimorchio (al n. 17)<sup>148</sup> e l'ormeggio (al n. 6)<sup>149</sup>, l'art. 3 par. 1 della stessa consacra il principio della libera prestazione dei servizi in relazione a tutti i servizi portuali erogati nei porti marittimi della rete TEN-T e i cui fornitori siano stabiliti nell'Unione. Statuizione che viene immediatamente declinata nel riconoscimento del

---

<sup>144</sup> Esprime dubbi su questo aspetto, RAGAZZONI D., *La proposta UE sull'accesso ai servizi portuali*, Libro dell'anno del Diritto 2014, 2014 in <http://www.treccani.it>, che, nel commentare l'atto presentato dalla Commissione, si esprime nei seguenti termini:

“[p]erplexità desta anche l'applicazione della proposta di regolamento a tutti i porti della rete TEN-T: si tratta infatti di realtà portuali estremamente diverse tra loro, in cui a porti di notevoli dimensioni e di grande rilievo internazionale si contrappongono scali più modesti e meno significativi sotto il profilo concorrenziale, sia a livello nazionale sia comunitario”.

<sup>145</sup> Sul punto, p. 9 della Relazione di accompagnamento alla “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce di un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti”.

<sup>146</sup> Come stabilisce espressamente il par. 4 dell'art. 1 della “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce di un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti”.

<sup>147</sup> Attività che viene indicata dalla disposizione richiamata nel “servizio di guida di una nave da parte di un pilota o di una stazione di pilotaggio per consentire il passaggio sicuro delle navi nelle vie navigabili di ingresso e uscita dal porto”.

<sup>148</sup> Con i quali si intende “l'assistenza prestata alle navi a mezzo di un rimorchiatore per garantire un ingresso e un'uscita sicuri dal porto assistendo la nave nelle manovre necessarie a tal fine”.

<sup>149</sup> Definito, forse in maniera tautologica, come “i servizi di ormeggio o disormeggio necessari a una nave ancorata o altrimenti ormeggiata a riva in un porto o in una via navigabile di accesso al porto”.

diritto di accesso dei prestatori di servizi portuali alle infrastrutture essenziali “nella misura necessaria per poter esercitare le loro attività” (art. 3, par. 2). Ciò, precisa ulteriormente la disposizione ricordata, in forza di condizioni “eque, ragionevoli e non discriminatorie”. La norma fondamentale in materia contempla dunque un accesso alle strutture e agli impianti portuali, secondo un’impostazione tendenzialmente aperta ad una piena concorrenza nel settore. Ebbene, una simile affermazione, già consolidata nei riguardi delle operazioni dirette alla gestione del carico, si estende anche con riferimento alle prestazioni tecnico-nautiche, ove invece le remore erano state tradizionalmente più consistenti.<sup>150</sup>

Se quanto rappresentato costituisce l’architave su cui si fonda il Capo II, dedicato all’“Accesso al mercato”, della Proposta di Regolamento, bisogna dare atto che il provvedimento contiene una deroga espressa rispetto al principio in esame. In base all’art. 6, infatti, l’ente impegnato nella gestione dello scalo può avvalersi della facoltà di limitare il numero dei prestatori di un determinato servizio portuale. Tuttavia, tale opzione sarà esercitabile solo in virtù di “carenza o destinazione ad altro scopo degli spazi” interessati, oppure laddove si ravvisino obblighi di servizio pubblico. Ad ogni modo, dette motivazioni non consentiranno *sic et simpliciter* all’ente di discostarsi dalla regola generale. Nel primo caso, avrà l’onere di dimostrare che l’area in questione rappresenta “un impianto portuale essenziale” e, inoltre, che il vincolo è conforme al piano ufficiale di sviluppo dello scalo, delineato in conformità alla normativa nazionale dall’organismo stesso o, se richiesto, da qualsiasi altra autorità pubblica competente (art. 6, par. 1, lett. a). Nel secondo caso,

---

<sup>150</sup> Vale la pena osservare anche quanto affermato, in relazione ai servizi ancillari alla navigazione, dal successivo Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo sulla Proposta di Regolamento in esame, emesso in data 11 luglio 2013, CESE 4030/2013\_00\_00\_TRA\_AC, p. 5, nel testo in lingua inglese:

“[T]he Committee endorses this statement of the implementation of the principle of freedom to provide services, coupled with the possibility of applying a number of specific restrictions tailored to ports. Nevertheless, in terms of implementation, the Committee recommends that particular attention be paid to pilotage, mooring and towage, taking due account of their different impacts, so these can be exercised under independent judgement, free of any commercial pressure that could prejudice the safety, security and environmental protection of the port community and the general public”.

diversamente, l'ente potrà circoscrivere la platea dei fornitori solo “nella misura in cui l'assenza di limitazioni ostacoli l'esecuzione degli obblighi imposti ai prestatori di servizi portuali” (art. 6, par. 1, lett. b). In aggiunta, la disposizione in parola prevede norme di carattere operativo, prescrivendo alla persona giuridica gerente lo scalo di pubblicare eventuali proposte finalizzate a limitare il numero degli erogatori, corredate dalle ragioni che le giustificano, con almeno sei mesi di anticipo. Ciò, in maniera da concedere ad eventuali parti interessate un arco temporale “ragionevole” per presentare osservazioni (art. 6, par. 2). Ad esito di tale procedimento, l'istituzione ha l'onere di rendere pubblica la decisione assunta (art. 6, par. 3). Diversa è invece la fattispecie in cui detto ente di gestione dello scalo fornisca servizi portuali “in proprio o mediante un organismo da esso giuridicamente distinto e controllato direttamente o indirettamente”. In simili circostanze, gli Stati membri possono scegliere di affidare ad un'autorità indipendente rispetto al *port management body* la decisione di circoscrivere il numero degli erogatori. Tuttavia, qualora questa strada non venga percorsa, la Proposta impone la presenza nel porto coinvolto di almeno due prestatori (art. 6, par. 4).

Il Regolamento in progetto nel successivo art. 7 si preoccupa di enunciare le caratteristiche della procedura di selezione da seguire laddove si intendesse limitare il novero dei fornitori di un servizio portuale. In particolare, secondo il par. 1 della disposizione dianzi richiamata questa deve essere “aperta a tutte le parti interessate, non discriminatoria e trasparente”. Se per l'individuazione della soglia e del metodo di determinazione del valore del servizio il testo rinvia alla “Proposta di Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione”, occorre sottolineare come lo stesso avverta che la persona giuridica impegnata nella gestione del porto e il soggetto o i soggetti selezionati debbono addivenire alla stipula di un vero e proprio contratto di servizio portuale (art. 7, par. 4).

Oltre a poter incidere da un punto di vista numerico sui fornitori insediati in un dato scalo, l'ente di gestione ha facoltà di esigere il rispetto di requisiti minimi per l'erogazione delle prestazioni. È quanto stabilisce l'art. 4 della Proposta in commento che, purtuttavia, fissa confini piuttosto netti all'esercizio di tale prerogativa, nell'ottica di evitare ostacoli arbitrari alla concorrenza nel settore. Innanzitutto, detti requisiti minimi dovranno essere "trasparenti, non discriminatori, obiettivi e pertinenti alla categoria e natura dei servizi portuali interessati" (art. 4, par. 3). Inoltre, gli stessi potranno riguardare soltanto alcuni profili espressamente elencati dal par. 2 dell'art. 4: le qualifiche professionali dell'erogatore, del proprio personale o di coloro che ne gestiscono *de facto* e continuativamente le attività (lett. a); le attrezzature indispensabili ad assicurare il servizio in normali condizioni di sicurezza nonché la capacità di mantenere adeguatamente simile equipaggiamento (lett. b); la conformità agli standard di sicurezza marittima e degli spazi portuali nonché quelli concernenti l'accesso a questi ultimi (lett. c); la rispondenza ai parametri ambientali stabiliti a livello internazionale, europeo, nazionale e locale (lett. d). Orbene, i requisiti minimi citati dovranno, nelle intenzioni del legislatore dell'Unione, essere pubblicati dall'ente di gestione dello scalo entro il 1 luglio 2015 o, qualora applicabili successivamente, almeno tre mesi prima della loro data di vigenza (art. 4, par. 5). Quando essi abbracciassero "conoscenze specifiche a livello locale o la familiarità con condizioni locali", la disposizione in oggetto onera la persona giuridica gerente il porto a garantire, salvo non vi provveda lo Stato membro di appartenenza, un accesso appropriato, in termini trasparenti e non discriminatori, alla formazione necessaria (art. 4, par. 4).

D'altronde, la Proposta di Regolamento disciplina pure la procedura volta ad assicurare la conformità ai suesposti requisiti minimi. In effetti, l'art. 5 obbliga l'ente di gestione dello scalo ad agire (anche qui) con trasparenza, trattando equamente gli erogatori (par. 1). Nei dettagli, questo organismo, in virtù del possesso o meno di tali

qualità minime, può concedere o rifiutare il diritto di fornire i servizi portuali; però dovrà esprimersi entro un mese dal ricevimento dell'istanza formulata dal prestatore (par. 2) e, inoltre, eventuali limiti temporali alla decisione *de qua* potranno fondarsi esclusivamente su ragioni riguardanti la natura e la tipologia delle prestazioni in oggetto (par. 3). Ma c'è di più. In merito al rifiuto, il testo prevede che vada debitamente motivato, in forza di “criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati” (par. 2).

Come testimoniato dall'art. 8, la Proposta di Regolamento prevede anche la possibilità per gli Stati membri di imporre, con riferimento alle prestazioni portuali, obblighi di servizio pubblico. *In nuce*, questi ultimi sono diretti a consentire la disponibilità del servizio a favore di tutta l'utenza e senza alcuna interruzione, in maniera da renderlo fruibile in ogni momento, nonché l'accessibilità economica dello stesso a determinate categorie di soggetti, ritenuti particolarmente bisognosi di tale attività. Ora, l'imposizione di detti obblighi a carattere pubblicistico, i quali dovranno essere “chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori, verificabili” (art. 8, par. 2),<sup>151</sup> spetterà ad autorità ben precise, individuate a livello interno dai singoli Paesi UE (art. 8, par. 3).<sup>152</sup> In proposito, è bene sottolineare come la Proposta di Regolamento preveda espressamente che l'ente di gestione dello scalo possa essere investito di siffatto potere.<sup>153</sup>

Ma c'è di più. Le nuove disposizioni si preoccupano di evidenziare che, qualora l'autorità incaricata a livello nazionale non coincida con la persona giuridica gerente il porto, questa debba esercitare i compiti sanciti dagli artt. 6 e 7 della Proposta come illustrati in precedenza. Ciò, al fine di limitare la platea dei prestatori di servizi

---

<sup>151</sup> Le prescrizioni formulate nei termini riportati *supra* dall'art. 8, par. 2 della Proposta riecheggiano l'*animus* pro-competitivo del regolamento in progetto e il timore che obbligazioni pubblicistiche vengano utilizzate come motivazioni artificiose finalizzate a coartare dinamiche concorrenziali.

<sup>152</sup> In merito, la norma parla di designazione delle “autorità competenti”.

<sup>153</sup> In tal senso, si esprime infatti l'art. 8, par. 3 della Proposta.

portuali quando la mancanza di un contenimento in termini numerici degli erogatori ostacolasse il pieno adempimento degli obblighi di pubblico servizio (art. 8, par. 4).<sup>154</sup> D'altro canto, è pur vero che questi ultimi dovranno in ogni caso assicurare “parità di accesso a tutti i prestatori di servizi portuali stabiliti nell’Unione” (art. 8, par. 3).<sup>155</sup>

Rimangono da analizzare gli ultimi due paragrafi dell’art. 8. Il primo di essi prende in considerazione l’eventualità che l’autorità individuata in ambito interno abbia natura centralizzata e, in virtù della propria competenza generale su tutti i porti marittimi di importanza europea appartenenti a quello Stato membro, deliberi di imporre obblighi di servizio pubblico in ognuno di tali scali. Ecco, in simili circostanze detta autorità sarà tenuta a notificare alla Commissione Europea la determinazione assunta, esplicitando il contenuto delle prescrizioni e delle obbligazioni risultanti dal provvedimento (art. 8, par. 5).<sup>156</sup>

La seconda disposizione riconosce invece all’autorità competente il potere di adottare misure di emergenza, allorché si manifestino due fattispecie strettamente connesse, tant’è che una risulta prodromica rispetto all’altra: il rischio immediato di blocco delle prestazioni portuali gravate da obblighi di servizio pubblico e il prodursi di una vera e propria interruzione delle stesse. Ora, la norma delinea la forma dei rimedi emergenziali esperibili dinanzi a tali eventi, autorizzando l’autorità a provvedere ad un’aggiudicazione diretta, volta ad attribuire il servizio ad un diverso fornitore. Detta selezione, tuttavia, potrà riguardare un arco temporale massimo pari ad un anno, periodo strumentale alla scelta di un nuovo erogatore conformemente alla

---

<sup>154</sup> Il richiamo reciproco tra l’art. 8, par. 4 della Proposta e il precedente art. 6, par. 1, lett. b) è evidente, a testimonianza dell’esistenza di un buon coordinamento tra le due disposizioni commentate.

<sup>155</sup> La previsione *de qua* completa il presidio rispetto a forme surrettizie di indebita limitazione all’accesso al mercato dei servizi portuali nei confronti di erogatori UE.

<sup>156</sup> È questa l’interpretazione forse più plausibile di una previsione che, per la sua qualità redazionale, è suscettibile di favorire l’insorgenza di qualche dubbio ermeneutico.



sopramenzionata procedura prevista dall'art. 7 o a permettere il passaggio alla fornitura di prestazioni in proprio da parte dell'autorità medesima, tema oggetto del successivo art. 9.

Occorre soffermarsi brevemente proprio sulla disposizione citata da ultimo che contempla l'ipotesi in cui l'autorità preposta secondo il diritto interno ad identificare gli obblighi di servizio pubblico e a limitare il numero dei prestatori di un dato servizio in ragione del fatto che venga interessato da tali obblighi, decida di fornire essa stessa la prestazione portuale su cui esercita la propria competenza. Questa fattispecie, denominata "operatore interno", viene guardata con una certa diffidenza dal legislatore comunitario, in quanto foriera di situazioni monopolistiche e di restrizioni all'accesso al mercato. Prova ne è la disciplina prevista dal par. 3 dell'art. 9, ai sensi del quale simile operatore potrà essere attivo soltanto nello scalo o negli scali ove rivesta la posizione di assegnatario della fornitura di quella specifica prestazione portuale. D'altronde, si verserà in una condizione assimilabile quando il prestatore del servizio destinatario degli obblighi di natura pubblica sia rappresentato da un "organismo giuridicamente distinto" dall'autorità incaricata, ma sul quale questa mantenga "un controllo analogo" a quello vantato sulla "propria struttura interna" (art. 9, par. 1). Tuttavia, contrariamente a quanto possa sembrare a prima vista, detta fattispecie dovrà essere interpretata in maniera restrittiva, venendo integrata solo allorquando sia possibile ravvisare "un'influenza decisiva" ad opera dell'autorità "sugli obiettivi strategici e le decisioni significative dell'organismo giuridicamente distinto" (art. 9, par. 2). Riguardo alla figura in esame, si registra inoltre un parallelismo con quanto osservato in tema di imposizione degli obblighi di servizio pubblico. Infatti, qualora la suddetta autorità preposta agisca quale operatore interno in via diretta o mediata in tutti i porti marittimi della rete TEN-T appartenenti ad un determinato Stato membro avrà l'onere di informare la Commissione Europea di tale fatto (art. 9, par. 4).

È giunto il momento di effettuare due precisazioni di rilievo: per un verso, le norme sin qui illustrate, appartenenti al Capo II della Proposta di Regolamento, non trovano applicazione con riferimento ai servizi passeggeri e a quelli di movimentazione delle merci (art. 11); per l'altro, il testo in analisi rassicura le istanze giuslavoristiche, puntualizzando che il futuro atto non pregiudicherà sotto alcun profilo la legislazione vigente nei singoli Stati membri in materia sociale e del lavoro (art. 10).

Passando al Capo III, intitolato "Trasparenza finanziaria e autonomia", della Proposta di Regolamento, è necessario concentrarsi sugli artt. 13 e 17. Il primo si occupa dei diritti per i servizi portuali, mentre il secondo apre le porte all'istituzione di un organismo indipendente di vigilanza deputato a controllare e supervisionare all'interno di ciascun Paese l'applicazione in ogni porto marittimo della rete transeuropea del provvedimento in gestazione.

Approfondendo la disamina, l'art. 13 intende garantire che, nei casi di servizi erogati da un operatore interno o da un numero ristretto di prestatori non individuati attraverso "procedure aperte, trasparenti e non discriminatorie", perlomeno i diritti connessi a tali prestazioni vengano determinati secondo modalità cristalline e immuni da eventuali discriminazioni. Inoltre, in base alla stessa prospettiva, la norma rafforza il proprio presidio contro fissazioni arbitrarie e incoerenti, richiedendo che questi diritti rispecchino "le condizioni vigenti in un mercato aperto alla concorrenza" e, a chiusura del cerchio, non risultino "sproporzionati rispetto al valore economico del servizio erogato" (art. 13, par. 1). Oltretutto, più in generale, non si nega la possibilità di integrare la corresponsione dei diritti relativi alle prestazioni portuali in altri pagamenti, come, ad esempio, la remunerazione dei diritti d'uso delle infrastrutture pertinenti ad uno scalo. Tuttavia, in simili circostanze la disposizione tracciata postula che il fornitore di servizi portuali e, ove necessario, l'ente di gestione del porto si attivino per rendere "chiaramente identificabile" all'utenza l'ammontare

riguardante i diritti specificamente legati a tali prestazioni portuali (art. 13, par. 2). D'altronde, laddove richiesto, l'erogatore dei servizi in parola dovrà esplicitare all'organismo di vigilanza competente in forza dell'art. 17, e qui si collegano le due previsioni in commento del Capo III, informazioni sui criteri adoperati nella definizione della "struttura e del livello dei servizi portuali" (art. 13, par. 3).<sup>157</sup>

L'appena evocato art. 17, pare quindi rivelarsi, già alla luce del rinvio contenuto nel suesposto art. 13, una delle disposizioni cardinali del provvedimento. In effetti, la lettura di esso conferma le prime impressioni. L'organismo indipendente di vigilanza delineato dalle sue previsioni dovrà essere "un'entità giuridicamente distinta" dai soggetti che prestano servizi portuali o gestiscono lo scalo e, inoltre, mantenersi funzionalmente autonomo da questi. Proprio a tal fine il par. 2 dell'art. 17 esige sia dagli Stati membri aventi la proprietà o il controllo degli *harbour* che delle persone giuridiche deputate a loro *management* di assicurare "un'effettiva separazione strutturale" tra i compiti di monitoraggio e supervisione del futuro regolamento, assegnati all'organismo *de quo*, e le attività connesse a dette situazioni di proprietà nonché controllo.<sup>158</sup> Nondimeno, l'imparzialità e la trasparenza, insieme al rispetto del principio della libertà d'impresa, verranno richiesti all'istituzione qui introdotta anche in sede di esercizio delle prerogative riconosciutele. Quanto a queste ultime, l'organismo indipendente di vigilanza sarà tenuto a vagliare i reclami avanzati da chiunque abbia un interesse legittimo e a dirimere le controversie<sup>159</sup> sottoposte al suo

---

<sup>157</sup> In particolare, l'art. 13, par. 3 include tra le informazioni che il fornitore è tenuto ad esplicitare "la metodologia utilizzata per fissare i diritti per i servizi portuali in relazione alle strutture e ai servizi a cui tali diritti si riferiscono".

<sup>158</sup> Sul punto si evidenzia che l'art. 17, par. 9 della Proposta obbliga gli Stati membri a notificare entro il 1 luglio 2015 alla Commissione Europea gli estremi degli organismi indipendenti di vigilanza individuati. Oltretutto, in caso di loro variazione, la notifica all'organo esecutivo dell'Unione dovrà essere rinnovata. Quest'ultimo, a sua volta, sarà tenuto ad aggiornare e pubblicare sul proprio sito internet l'elenco dei suddetti organismi.

<sup>159</sup> L'articolo in oggetto reca un paragrafo, il n. 4, volto a regolare le fattispecie di carattere transnazionale, tali cioè da coinvolgere parti stabilite in differenti Paesi UE. In proposito, viene acclarata la competenza dell'organismo indipendente di vigilanza appartenente allo "Stato membro in cui si trova il porto dove si presume abbia avuto origine la controversia".

giudizio, purché vertano sull'applicazione del regolamento in progetto (art. 17, par. 3).<sup>160</sup> Inoltre, avrà il diritto di ricevere dagli enti di gestione degli scali, dagli erogatori di prestazioni portuali e dall'utenza le informazioni indispensabili per consentire la verifica e la supervisione sull'attuazione di tale strumento (art. 17, par. 5). D'altro canto, ove venga formulata richiesta "da un'autorità competente di uno Stato membro", l'organismo potrà emanare pareri in merito ad ogni aspetto concernente l'*enforcement* del provvedimento sin qui esaminato (art. 17, par. 6). Ma c'è di più. La disposizione in commento, pur ammettendo la possibilità di ricorrere al controllo giurisdizionale, statuisce il valore vincolante delle decisioni assunte dall'istituzione indipendente di vigilanza (art. 17, par. 8).

Effettuata questa rapida ricognizione sulle norme più rilevanti per il tema dei servizi portuali contenute nella Proposta di Regolamento del 2013, bisogna prendere atto di una grande occasione mancata: il testo in esame, infatti, non disciplina in alcuna sua parte l'autoprestazione<sup>161</sup> (o, secondo la terminologia sin qui utilizzata, autoproduzione) di tali attività. Come chiarito dal sesto considerando, gli *stakeholder* consultati dalla Commissione Europea nel corso della predisposizione del provvedimento hanno rimarcato che, per consentire l'autoprestazione dei servizi portuali a livello dell'Unione, sarebbero state necessarie ulteriori norme di carattere sociale e in materia di sicurezza, in modo da scongiurare qualsiasi impatto negativo in relazione a simili aspetti. Orbene, nonostante l'importanza della fattispecie e l'esigenza di una sua regolamentazione di ampio respiro e, soprattutto, uniforme in ambito europeo, il legislatore UE non ha ritenuto opportuno contemplarla in questa

---

<sup>160</sup> Il par. 7 dell'art. 17 della Proposta si preoccupa di precisare che, quando l'organismo indipendente di vigilanza tratti reclami o controversie, questo avrà facoltà di avvalersi dell'opinione del "comitato consultivo degli utenti del porto", formato in ciascuno scalo, ai sensi del precedente art. 15, da rappresentanze dei proprietari dei carichi, degli armatori nonché degli operatori di navi e degli utenti che gravitano su tale centro portuale.

<sup>161</sup> Definita incidentalmente dal sesto considerando della Proposta di Regolamento quale la situazione in cui "gli spedizionieri o i prestatori di servizi portuali impiegano personale di loro scelta e forniscono essi stessi i servizi portuali".

sede, lasciando ai singoli Stati membri la facoltà di permettere o meno l'autoproduzione di dette prestazioni portuali e di definirne i confini. Ecco perché l'atto proposto si occupa soltanto della "fornitura di servizi portuali dietro remunerazione".<sup>162</sup>

Infine, occorre sottolineare che, in base all'art. 25 della Proposta, il regolamento appena illustrato, pur entrando in vigore venti giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, dovrebbe (o meglio, sarebbe dovuto) diventare applicabile in via differita, solo a partire dal 1 luglio 2015.

### **3.7 L'orientamento generale del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea dell'ottobre 2014**

Esprimendosi in merito all'appena esposta Proposta di Regolamento presentata dalla Commissione, il Consiglio dei Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea tenutosi in data 8 ottobre 2014 ha approvato un orientamento generale (*general approach*) che ha in parte modificato il testo dianzi esaminato.<sup>163</sup> Per quanto qui più interessa, non stati apportati cambiamenti circa la possibilità di autoprodurre i servizi portuali che viene tenuta *a latere* dell'atto e lasciata alla competenza dei singoli Stati membri. Tuttavia, occorre evidenziare che questo orientamento ha introdotto una nuova previsione, l'art. 11a che riguardo al pilotaggio permette di derogare a livello nazionale alla disciplina prevista nella Proposta di Regolamento, non applicando al

---

<sup>162</sup> Secondo quanto affermato sempre dal sesto considerando della Proposta di Regolamento in analisi e, precisamente, dall'ultima frase.

<sup>163</sup> Nella versione inglese dell'orientamento generale, gli estremi con cui esso è richiamato sono: "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework on market access to port services and financial transparency of ports (First reading) - General approach" 14034/14.

servizio sia le norme relative all'accesso al mercato di tale attività, avendo in simili circostanze gli Stati membri l'onere di informare la Commissione Europea.<sup>164</sup>

In aggiunta, si è anche inteso estendere i profili riguardo ai quali l'ente di gestione del porto può imporre in capo all'erogatore delle prestazioni il rispetto di requisiti minimi, inserendo nella lista della Proposta di Regolamento la capacità finanziaria dei fornitori, l'attitudine a rendere disponibile il servizio verso tutta l'utenza, la continuità di svolgimento delle funzioni senza alcuna interruzione.<sup>165</sup>

Concludendo, sono state aumentate le ipotesi in cui il suddetto ente di *governance* dello scalo può decidere limitazioni al numero dei prestatori, includendo anche i casi in cui l'assenza di riduzioni quantitative degli erogatori porti ad una compensazione finanziaria relativa all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico troppo elevata per le autorità competenti o l'utenza e quello in cui detta mancanza impedisca il soddisfacimento del bisogno di assicurare operazioni *lato sensu* portuali sicure o sostenibili da un punto di vista ambientale. Parimenti, limitazioni numeriche ai fornitori potranno essere disposte quando le caratteristiche del traffico navale non consentano ad una molteplicità di operatori di agire in condizioni economicamente appaganti.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Infatti l'art. 11a dell'orientamento generale, rubricato "*National derogations*", recita nel testo inglese: "*Member States may decide not to apply this Chapter and the transitional provisions of Article 24 to pilotage. Member States shall inform the Commission thereof*".

<sup>165</sup> È quanto statuito dall'art. 4, par. 2 dell'orientamento generale.

<sup>166</sup> In tal senso, l'art. 6, par. 1 dell'orientamento generale.

## **CAPITOLO 4**

### **INDAGINE COMPARATIVA SULLA REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI TECNICO-NAUTICI IN ALCUNI STATI MEMBRI UE**

Osservata la disciplina caratterizzante i servizi tecnico-nautici nel diritto interno italiano e la visione che di essi si ha su scala UE, proprio alla luce del rinvio alla legislazione nazionale dei singoli Stati membri effettuato, in tema di autoproduzione, dalla Proposta di Regolamento del 23 maggio 2013<sup>1</sup> e dall'orientamento generale su di essa del Consiglio dell'ottobre 2014<sup>2</sup>, diviene quanto mai opportuno addentrarsi tra le pieghe delle regolamentazioni adottate in materia dai vari Paesi europei, attraverso una disamina comparativa che permetta di cogliere gli aspetti principali delle normative applicate nei più importanti scali del continente.

Prima di dare avvio a questa affascinante e, per certi versi, complessa esplorazione delle soluzioni seguite dai porti dell'Unione, una nota metodologica appare indispensabile: all'analisi specifica della disciplina delle prestazioni tecnico-nautiche, con particolare attenzione al c.d. *self-handling*, verrà premesso un breve inquadramento introduttivo del contesto tecnico-giuridico in cui le norme illustrate si inseriscono. Ciò al fine di garantire, oltre ad uno sguardo di dettaglio sulle questioni centrali per la trattazione, anche una visione complessiva delle situazioni esaminate.

---

<sup>1</sup> Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti (n. COM (2013) 296 definitivo) presentata, appunto, in data 23 maggio 2013, dalla Commissione Europea.

<sup>2</sup> *General approach* adottato dal Consiglio dei Ministri dei Trasporti dell'Unione Europea in data 8 ottobre 2014.

## 4.1 Paesi Bassi

Secondo autorevoli commentatori,<sup>3</sup> le Autorità portuali olandesi tendono a conformarsi al modello c.d. anseatico, caratterizzato da una forte influenza municipale o, perlomeno, locale che accomuna, pur con importanti differenziazioni, le realtà ubicate sulle sponde del Mare del Nord o del Mar Baltico o, ancora, nei corsi d'acqua che vi sfociano.<sup>4</sup> Inoltre, gli scali plasmati secondo detto schema tendono a godere di maggior autonomia nella proprietà, gestione e nel *contracting out* degli spazi portuali,<sup>5</sup> recando nelle istituzioni che li governano anche l'Autorità Marittima, denominata *Harbour Master*, responsabile per gli aspetti concernenti la *security*, la *safety* e la tutela dell'ambiente.<sup>6</sup> Infatti questa spesso costituisce una *Division* o un *Office* dell'ente di gestione degli spazi portuali.

Inizialmente, le istituzioni gerenti gli scali olandesi erano formate da enti pubblici promananti direttamente dalle comunità di riferimento. A partire dalla seconda metà degli anni Duemila si è imboccata una strada diversa: le Autorità Portuali di Rotterdam, Amsterdam, Zeeland (Vlissingen/Terneuzen) e Groningen sono state trasformate in società, per cui attualmente solo a Moerdijk ove opera una *Havenschap* (cioè una *public entity*) e a Den Helder in cui agisce una *Gemeente* si trovano soggetti che non abbiano subito un processo di “societarizzazione”. Ad ogni modo, occorre evidenziare come, nonostante i mutamenti intervenuti, la mano

---

<sup>3</sup> Si tratta di una qualificazione risalente al Prof. Ferdinand Suykens, docente di economia portuale, ex direttore generale dell'Autorità Portuale di Anversa e Presidente fondatore dell'European Seaports Organisation (ESPO). In merito, SUYKENS F., *Op weg naar een Europese havenpolitiek?*, Antwerpen, 1988, p. 493 e p. 498.

<sup>4</sup> In tema, propongono *inter alia* una simile categorizzazione VAN HOOYDONK E., *The Legal Aspects of the Hanseatic Tradition*, in BEKEMANS L. – BECKWITH S. (eds.), *Ports for Europe. Europe's Maritime Future in a Changing Environment*, Brussels, 1996, pp. 347-348; VERHOEVEN P., *European Port Governance, Report of an Enquiry into the Current Governance of European Seaports*, Brussel/Bruxelles, 2010, pp. 7, 9, 23.

<sup>5</sup> Ivi, p. 8.

<sup>6</sup> Ivi, p. 37.



pubblica non si sia assolutamente ritirata da tali persone giuridiche, rimanendo pur sempre azionista delle nuove *companies*.<sup>7</sup>

Con riferimento al pilotaggio nelle acque olandesi bisogna premettere innanzitutto alcune notazioni di carattere storico che consentono di cogliere meglio le ragioni dell'attuale disciplina del servizio. Nella prima metà dell'Ottocento l'attività veniva svolta da due categorie distinte di piloti, animati da interessi opposti e in competizione tra loro: da un lato, quelli appartenenti ad un'associazione privata, dall'altro, quelli statali. Tuttavia, detta contrapposizione finì con il *Pilotage Act* del 1859 quando lo Stato, seguendo i consigli ricevuti da un comitato di esperti nominati sette anni prima, scelse la strada del monopolio, riunendo sotto l'egida di unica organizzazione a carattere statale i due gruppi summenzionati e dividendo il territorio in distretti.<sup>8</sup> Rimanevano a quel punto escluse dal modello unitario solo forme di pilotaggio locale nei bacini interni gestite dalle singole municipalità. Orbene, detta autorità era stata strutturata dapprima alle dipendenze del Ministero della Marina Militare e in seguito della Difesa, creando nel tempo significativi dissapori legati a divergenti visioni tra i vertici di tali dicasteri e i piloti sul ruolo da riservare al servizio. La situazione trovò parziale soluzione con il *Pilot Act (Loodsenwet)* del 1957, che cercò di valorizzare la funzione e il peso istituzionale

---

<sup>7</sup> DE LANGEN P. W. – VAN DER LUGT L. M., *Governance Structures of Port Authorities in the Netherlands*, in BROOKS M. R. – CULLINANE K., *Devolution, Port Governance and Port Performance* (Editors), Amsterdam, 2007, pp. 109-137.

<sup>8</sup> Relativamente al periodo storico in esame, seconda metà dell'Ottocento, è interessante notare quanto statuito dai giudici olandesi con riferimento alla nozione di pilotaggio obbligatorio e alle conseguenze di essa sugli eventuali profili di responsabilità del comandante di nave e del pilota in caso di sinistro. Sul punto, il Tribunale di Rotterdam con una pronuncia resa il 1 dicembre 1883 aveva riconosciuto che sebbene le previsioni normative dell'epoca (art. 363 del Codice di Commercio) obbligassero “*le capitaine du navire à se servir d'un pilote partout où la loi, l'usage ou la prudence*” lo prescrivesse, ciò non comportasse un'attenuazione sia del suo ruolo a bordo di comandante esclusivo, a cui ordini tutti si sarebbero dovuti uniformare, sia della sua responsabilità diretta nei confronti di terzi per i danni cagionati nell'esercizio delle proprie funzioni. Per un commento puntuale sulla pronuncia richiamata e valutazioni più diffuse in tema, si rinvia all'antico *Etude de Doctrine et de Jurisprudence* di HERVY J., *La responsabilité des pilotes de navires en droit comparé/De Verantwoordelijkheid der Scheepsloodsen in Vergelijkend Recht*, Bruxelles, 1939, pp. 52-56.

rivestiti dal pilotaggio, ma non servì a scongiurare poco dopo la costituzione a Rotterdam dell'associazione di categoria *Vereniging "De Nederlandse Loods"* (VNL), cui aderirono la metà dei prestatori in segno di protesta per la situazione di marginalità in cui erano confinati. Nonostante numerosi tentativi di riformare l'autorità dei piloti, il quadro mutò sostanzialmente solo nel 1979 allorché il Consiglio dei Ministri decise di unificare l'amministrazione marittima collocandone tutte le declinazioni e, quindi, anche il pilotaggio statale, nell'ambito del Ministero dei Trasporti e dei Lavori Pubblici. Il distacco dalla Marina Reale, cui l'autorità dei piloti era rimasta legata per decenni, aveva un riflesso importante, quale l'acquisizione di una natura civile da parte di tale organismo.<sup>9</sup>

L'operazione appena ricordata aveva permesso la formazione di un nuovo *Directorate-General for the Shipping Industry and Maritime Affairs* (DGSM) volto ad ospitare tutte le competenze ministeriali nel settore. Tuttavia, avvalendosi di studi condotti da esperti, detta direzione si rese conto già nel 1982 che la privatizzazione dell'autorità dei piloti avrebbe rappresentato la miglior soluzione ai problemi che la affliggevano e alla scarsa integrazione con le strutture ministeriali.<sup>10</sup> Nello specifico, veniva notato come i piloti avrebbero guadagnato *ex lege* maggior autonomia, derivando le proprie attribuzioni direttamente dal legislatore e beneficiando del potere esclusivo di suggerire la rotta al comandante. Ma c'è di più. Nel 1983 il Ministro annunciò pubblicamente l'intenzione di rendere indipendente il pilotaggio delle navi oceaniche. Entrambe le iniziative comportavano conseguenze rilevanti: da un lato, era necessario emanare un nuovo *Pilotage Act*, affiancato da un *Traffic*

---

<sup>9</sup> *From State Pilot to Members of Private Pilot Associations, Backgrounds 1859-2000*, pp. 1-2, documento di sintesi storica reperibile in <http://www.loodswezen.nl>.

<sup>10</sup> VAN DAMME E., *Pragmatic Privatisation: the Netherlands 1982-2002*, Paper del 2004, p. 8, presente in <http://www.tilburguniversity.edu/webwijs/files/center/vdamme/privatisation.pdf>, cita questa operazione per evidenziarne gli aspetti critici, in quanto non accompagnata da una regolazione tariffaria, annoverandola tra gli esempi emblematici di "*privatisation à la Hollandaise*".

*Shipping Act*<sup>11</sup>; dall'altro, si doveva provvedere ad una riorganizzazione della gestione nautica a Rotterdam, integrando i piloti statali con quelli portuali facenti capo alla municipalità. Oltretutto, occorre coordinarsi sia con il Belgio che con la Germania per le prestazioni concernenti, rispettivamente, gli estuari dello Schelda<sup>12</sup> e dell'Eems<sup>13</sup>. È stato così che nel 1988 l'autorità di pilotaggio ha assunto le vesti di una *non-civil servant organization*, o, con diversa terminologia, di una *corporation*, affrancandosi definitivamente dalle gerarchie dell'amministrazione centrale e acquisendo la propria indipendenza.

Ma c'è di più. Nell'assolvimento di alcuni compiti detto organismo avente natura pubblica aveva tuttavia bisogno di una *supporting company*, strutturata nelle forme di una società a responsabilità limitata olandese, B.V.

Il cambiamento ha consentito l'ingresso di una mentalità imprenditoriale nell'organismo, aumentandone la produttività ed eliminando i periodi di attesa per le navi derivanti dai rigidi orari lavorativi imposti ai piloti dal loro inquadramento precedente. In tal modo, la nuova autorità ha avuto il pregio di assicurare effettivamente la disponibilità continua del servizio. Quanto alle tariffe di pilotaggio queste venivano addebitate ai vascelli dall'autorità per essere corrisposte al sopracitato DGSM. D'altronde, venivano fissate dallo Stato, senza alcun legame con il servizio, permettendo al potere pubblico di mantenerle a livelli più bassi, di

---

<sup>11</sup> In merito, DOTINGA H. M. – SOONS A. H. A., *The Netherlands and the Law of the Sea*, in TREVES T. (Ed.) *The Law of the Sea: The European Union and Its Member States*, The Hague, 1997, p. 372 che, in relazione a tale provvedimento, affermano:

*“This Act applies to shipping traffic in the internal waters and the territorial sea and is also the basis for the implementation of conventions and decisions of the IMO, which relate to the regulation of maritime traffic in traffic routes on the high seas adjacent to the Netherlands coast. Furthermore, the Act provides the basis for the implementation of IMO conventions or decisions with regard to the participation by Netherlands seagoing ships to shipping traffic on the high seas and all other navigable waters outside the Netherlands connected to the high seas”.*

<sup>12</sup> Tema oggetto di maggior approfondimento nel capitolo successivo dedicato al Belgio (cui rinviamo), data la funzione cardinale svolta dal fiume Schelda per il porto di Anversa.

<sup>13</sup> Ciò è avvenuto con lo *Scheepvaartreglement Eemsmonding (Shipping Regulations for the Eems Estuary)* del 19 maggio 1989.

adottare politiche di sicurezza attraverso di esse e di allinearle a quelle belghe. Tuttavia, il loro distacco dalle attività effettivamente prestate, esponeva lo Stato al rischio che i ricavi fondati su tali *fees*, risultasse addirittura inferiore alle spese connesse al pilotaggio. Infatti, occorre tenere presente che l'autorità dei piloti poteva ridurre l'importo da versare alle istituzioni governative sia in misura fissa che variabile in maniera da supportare l'operatività del servizio, le attività dei propri membri e forme di previdenza sociale, attraverso appositi accantonamenti.<sup>14</sup>

La riforma ha investito anche altri profili, disponendo l'obbligo per tutte le navi aventi lunghezza superiore a 60 metri di ricorrere nelle acque olandesi all'utilizzo di un pilota. Invero, si trattava di un rafforzamento di una previsione già contenuta nell'*Exemption decree* collegato al *Pilot Act* del 1957 secondo cui i bastimenti oceanici erano assoggettati alla prescrizione generale di utilizzare il pilotaggio, salvo avessero fatto zavorra e recassero un pescaggio inferiore ai 22 decimetri (2,2 metri). Nondimeno, poiché una volta corrisposta la tariffa per il servizio *de quo*, non vi erano sanzioni finalizzate a presidiare detta regola, si era andata affermando una prassi marittima che interpretava con una certa tolleranza l'imposizione suddetta, ove non venissero attraversati punti sensibili in termini di traffico/difficoltà nella navigazione o il carico non fosse composto da sostanze pericolose.<sup>15</sup>

Le novità della riforma non lasciarono certo indifferenti gli *stakeholders*, provocando, da un canto, preoccupazioni per la diminuzione negli introiti allo Stato e l'eventualità che quest'ultimo, in virtù dei meccanismi tariffari, si trovasse persino a dover integrare i pagamenti del personale impiegato nell'attività; dall'altro,

---

<sup>14</sup> *From State Pilot to Members of Private Pilot Associations, Backgrounds 1859-2000*, pp. 3-4, documento di sintesi storica reperibile in <http://www.loodswezen.nl>; DIJKHUIZEN H. A. – DEN BUTTER P. – KONING B. R., *Instruction, Training and Expertise Advancement of Pilots: The Key Elements in Obtaining the Highest Possible Quality of Certified Pilots in the Netherlands*, in CHISLETT M. S. (Editor) *Marine Simulation and Ship Manoeuvrability*, Rotterdam, 1996, pp. 125-144.

<sup>15</sup> STEVENS H., *The Institutional Position of Seaports: An International Comparison*, Dordrecht, 1999, pp. 115-116.

avversione da parte dei comandanti. Per superare parte delle critiche, il 1 ottobre 1995 vennero apportate modifiche sia nel *Pilot Act* che nel *Shipping Traffic Act* e alle fonti normative legate ad essi. In particolare, il pilotaggio obbligatorio in presenza di determinate condizioni e con riferimento a tratte specifiche venne cancellato nei confronti di navi minori, come quelle usate ad esempio nella navigazione per vie d'acqua interne e sul Reno. Questi mezzi di piccolo cabotaggio vennero censiti nel registro della *Nederlandse Loodsencorporatie* (NLC), l'organizzazione olandese dei piloti, ottenendo in alcuni casi il certificato di esenzione dal servizio che, sino a quell'epoca, veniva rilasciato soltanto in seguito alla dimostrazione del possesso di requisiti stringenti. Al contempo, tutti i proventi del servizio, salvo l'ammontare relativo all'assistenza VTS, venivano riconosciuti esclusivamente all'autorità dei piloti, ponendo però contestualmente fine alla funzione di garanzia finanziaria esercitata dallo Stato.<sup>16</sup>

Successivamente, nel 2000 la legislazione è stata ulteriormente modificata verso una flessibilizzazione dell'obbligo di ricorrere al pilotaggio, differenziando il meccanismo delle esenzioni ed estendendole laddove l'equipaggio e il mezzo interessati fossero in grado di soddisfare requisiti dettati in tema di *safety*. Il *Pilot Obligation Decree* del 1995 è stato emendato fissando un limite massimo di esenzioni per ciascuna regione e cercando di esonerare dall'obbligo in parola il naviglio deputato al piccolo cabotaggio non solo in relazione alle *in-port sections* delle vie d'acqua di collegamento, ma anche alle aree *out-of-port*, qualora la conoscenza dei luoghi e l'*expertise* del personale impiegato fornissero sufficienti garanzie di affidabilità. Ferma restando l'impossibilità di concedere esenzioni ai vascelli oceanici che movimentino merci pericolose, è stata prevista la possibilità di esenzioni *tailor-made*, accordate solo in relazione a peculiari circostanze o condizionate al rispetto di specifiche prescrizioni. Hanno fatto così la loro comparsa

---

<sup>16</sup> *From State Pilot to Members of Private Pilot Associations, Backgrounds 1859-2000*, pp. 5-6, documento di sintesi storica reperibile in [www.loodswezen.nl](http://www.loodswezen.nl); STEVENS H., op. cit., pp. 115-116.

obbligazioni di pilotaggio *ad hoc*, motivate dalla particolarità delle fattispecie. A tal fine, anche il *certificate holders Decree* legato allo *Shipping Traffic Act* è stato oggetto di cambiamenti non trascurabili. Tra di questi, ad esempio, l'estensione della validità del certificato di esenzione ad altri posti di ormeggio, ubicati nella medesima zona portuale, sebbene diversi da quelli inizialmente contemplati e la possibilità per la competente autorità regionale di imporre viaggi di valutazione, in maniera da assicurare piena applicazione alla disciplina qui illustrata.<sup>17</sup>

Grazie a questo *excursus* storico si comprendono i motivi per cui l'attuale erogazione del servizio di pilotaggio avviene su base monopolistica da parte di unico operatore attivo a livello nazionale ed organizzato attraverso due soggetti giuridici integralmente complementari tra loro: la *Nederlandse Loodsencorporatie* (NLC), a sua volta costituita da quattro corporazioni regionali (Noord, Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond, Scheldemonden) e la *Nederlands Loodswezen B.V.*<sup>18</sup>

La prima ha per legge non solo il diritto ma anche il dovere di fornire i servizi di pilotaggio nel territorio dei Paesi Bassi. A quanto pare, ciò almeno fino al 2019, anno in cui il Governo potrebbe optare per una nuova configurazione di mercato improntata al principio della libera concorrenza. Ad essa devono necessariamente appartenere tutti i piloti olandesi iscritti nell'apposito registro professionale. Tra i numerosi compiti affidati alla NLC spiccano il mantenimento di adeguati standard qualitativi nello svolgimento delle attività dei propri membri e la continua implementazione degli stessi, la valorizzazione delle competenze e capacità degli aderenti, il miglioramento delle prestazioni, la fornitura di una formazione generale

---

<sup>17</sup> DE JONG R. J., *Het Nederlandse Loodswezen in de branding (2)*, in *Maritiem Nederland*, 2003, pp. 4-7; *From State Pilot to Members of Private Pilot Associations, Backgrounds 1859-2000*, pp. 7-8, documento di sintesi storica reperibile in <http://www.loodswezen.nl>.

<sup>18</sup> AA.VV., *Port Reform Toolkit*, documento della *World Bank* nonché del *Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)*, 2<sup>nd</sup> edition, Washington, 2007, p. 127, reperibile sul sito internet: <http://www.ppiaf.org/>.

agli apprendisti e, *erga omnes*, di conoscenze aggiornate in tutti i settori di interesse per la categoria.<sup>19</sup>

La seconda, invece, costituisce il risultato dell'unione dei piloti olandesi in tre partnership, associazioni inclusive dei professionisti operanti nelle aree Amsterdam-IJmond, Rotterdam-Rijnmond + Noord e Scheldemonden. Se nelle associazioni i piloti rivestono una posizione di *non-managing partners*, nella *Nederlands Loodswezen B.V.* essi hanno il ruolo di azionisti. Quest'ultima riveste una funzione di sostegno all'attività di pilotaggio, attraverso la percezione delle sue tariffe, la pianificazione degli interventi e il trasporto dei professionisti nei vari punti ove devono suggerire la rotta, la cura dei profili amministrativi connessi al servizio.<sup>20</sup>

Oltre a queste due distinte persone giuridiche, esiste un terzo soggetto formato dai piloti (di cui sono, per l'appunto, azionisti) per lo svolgimento delle operazioni indispensabili all'erogazione delle prestazioni, la *Loodswezen Materieel B.V.*, avente la proprietà delle pilotine impiegate per veicolare tali persone verso le/o dalle navi oggetto di assistenza.<sup>21</sup>

#### **4.1.1 Il benchmark europeo: Rotterdam**

Il più importante scalo europeo è gestito da un'Autorità Portuale ("*Havenbedrijf Rotterdam*") convertita a partire dal 2004 in società ("*corporatized*") per azioni di diritto olandese (una N.V., corrispondente ad una *public limited company*) composta da due *shareholders*: la Municipalità di Rotterdam e lo Stato dei Paesi Bassi.

---

<sup>19</sup> SCHOENMAKERS V., *Safety as Main Aspect in Marine and Nautical Services: Case of Rotterdam*, in AA.VV., *Safety in a liberalized market for marine services: Conference Report*, Venice, 2 March 2012, pp. 48-51.

<sup>20</sup> Queste informazioni sono state fornite dal Prof. Frank Smeele dell'Erasmus Universiteit di Rotterdam (che qui si ringrazia per il prezioso contributo alla ricerca) e confermate dalla consultazione del sito internet <http://www.loodswezen.nl>.

<sup>21</sup> AA.VV., *Port Reform Toolkit*, cit., p. 127.

Nonostante l'acquisizione di una struttura societaria, l'obiettivo dell'istituzione in parola è rimasto identico, mirando a consolidare la *leadership* del porto a livello continentale anche nel lungo periodo.<sup>22</sup> Invero, la *Havenbedrijf Rotterdam* non intende massimizzare i profitti come qualsiasi altra impresa ordinaria, rimanendo una “*not-for-profit organisation*” che aspira a generare utili adeguati a mantenersi finanziariamente autosufficiente e, soprattutto, a consentirle di continuare ad investire in nuove infrastrutture. Ciò, ovviamente, oltre ad assicurare dividendi ai propri azionisti.<sup>23</sup>

In conformità con quanto già illustrato, l'Autorità Marittima costituisce una divisione dell'Autorità Portuale, risultando incorporata in essa. Le funzioni di carattere eminentemente nautico sono state concentrate su di una figura, il *Chief Harbour Master*, in maniera da garantire efficienza. Ciò, in ottemperanza al c.d. *Harbour Master's Covenant*, un accordo formale tra il Governo centrale, la Giunta Municipale di Rotterdam e l'Autorità Portuale stessa che ha riservato al *Chief Harbour Master* una posizione autonoma in seno a quest'ultima, pur appartenendo comunque al personale della *Havenbedrijf Rotterdam*.<sup>24</sup> D'altronde, la procedura di nomina riflette un simile stato dell'arte, essendo detto ruolo espressione sia della Municipalità della città di Erasmo, cui spetta proporre il candidato, che dello Stato, cui compete prestare il proprio consenso al nominativo individuato dall'ente locale.<sup>25</sup> Sempre in forza dell'accordo sopracitato il *Chief Harbour Master* esercita le

---

<sup>22</sup> In proposito, si rinvia allo studio condotto relativamente ai Paesi Bassi, particolarmente focalizzato su Rotterdam, dell'OECD, *Competition in Ports and Port Services*, Policy Roundtables, 2011, DAF/COMP(2011)14 in <http://www.oecd.org/competition>.

<sup>23</sup> Sul punto, DE LANGEN P. W. – HEIJ C., *Performance effects of the corporatisation of Port of Rotterdam Authority*, Paper provided by Erasmus University Rotterdam, Econometric Institute in its series Econometric Institute Report, pubblicato in <http://www.porteconomics.eu> in data 19 marzo 2013, p. 5.

<sup>24</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Rotterdam*, promossa dall'International Harbour Masters Association (IHMA), 2014, p. 10, in <http://www.portofrotterdam.com>.

<sup>25</sup> L'articolo 2.1 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*, nella versione del luglio 2013, prevede che “*The Municipal Executive will appoint the Harbour Master of Rotterdam*”.



prerogative di *State Harbour Master* nella Regione Rotterdam-Rijnmond, controllando le vie d'acqua, soprattutto interne, di tutta l'area prospiciente lo scalo in esame e di *Port Security Authority* nella medesima zona. L'importanza di questa carica con riferimento ai servizi tecnico-nautici è rappresentata dal fatto che, essendo responsabile in materia, ad essa concerne accordare eventuali esenzioni rispetto agli obblighi previsti dalla normativa di settore o dai regolamenti portuali.<sup>26</sup>

Il pilotaggio viene erogato dalla Corporazione Regionale Rotterdam-Rijnmond, con il sostegno della società *Nederland Loodswezen B.V.* che la trattazione ha già incontrato *supra*. Pertanto, si può affermare che la struttura del mercato relativa al servizio abbia natura monopolistica, senza libertà di accesso ad esso. La disciplina dell'attività, come già osservato, trae origine essenzialmente in fonti di diritto statale, mentre non sono contemplati né concessioni, né autorizzazioni/permessi per lo svolgimento delle *performance*.<sup>27</sup>

Le prestazioni coprono un vasto territorio, includendo non solo gli specchi acquei cittadini con l'amplissimo Europoort, ma anche quelli di municipalità contermini quali Vlaardingem, Schiedam, Maassluis, Dordrecht e Moerdijk. In proposito, è interessante notare come le eventuali difficoltà di spostamento dei professionisti implicate dalla notevole estensione dell'ambito di competenza vengano superate facendo imbarcare e sbarcare i piloti nei/dai vascelli via elicottero. Detta procedura è automatica per le navi più grosse, con pescaggio superiore ai 17.4 metri.<sup>28</sup> Qualora le condizioni marine rendano pericoloso il *boarding* dei piloti, si farà ricorso ad assistenza da terra (c.d. *Shore Based Pilotage*), erogata secondo presupposti specifici: dovrà essere ritenuta possibile dal personale che vi provvede e consentita dal sopracitato *Harbour Master*, a fronte di richiesta ed accettazione del

---

<sup>26</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Rotterdam*, cit. p. 10.

<sup>27</sup> Ivi, p. 73.

<sup>28</sup> Ivi, p. 74 e pp. 77-78.

comandante del mezzo nautico.<sup>29</sup> In simili circostanze, adeguate istruzioni verranno fornite sinché la nave non abbia superato i frangiflutti, punto oltre il quale il pilota salirà a bordo.<sup>30</sup>

L'ausilio di un pilota è obbligatorio quando la lunghezza della nave superi i 75 metri<sup>31</sup> e, in ogni caso, allorché il punto di ormeggio sia localizzato nella sezione dedicata agli idrocarburi o si tratti di una nave cisterna carica di olii minerali, gas e prodotti chimici alla rinfusa o, ancora, pur essendo vuota non sia stata pulita da simili sostanze inquinanti. Diversamente, detto servizio non risulta obbligatorio in presenza di navi militari, per il dragaggio, peschereccio e pilotine iscritte nei registri olandesi, di mezzo immatricolato quale piccola imbarcazione esonerata da tale assistenza, nel momento in cui il vascello benefici di un'esenzione per la rotta in oggetto o si sposti all'interno di uno stesso bacino acqueo. Laddove, invece, si muova all'interno della medesima area portuale, il pilotaggio non sarà obbligatorio soltanto se non siano necessari rimorchiatori e, comunque, dopo aver ottenuto il permesso dalla funzione preposta al controllo del traffico nello scalo.<sup>32</sup> A prescindere da questa variegata disciplina, le condizioni meteo e quelle di manovra possono portare all'imposizione del pilotaggio.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> Ciò, a patto che la nave non abbia un pescaggio superiore ai 14.3 metri, elemento che esclude detta forma di pilotaggio.

<sup>30</sup> Ivi, pp. 80-82.

<sup>31</sup> *Explanatory notes to the 2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws*, commento all'articolo 11.2.1, documento consegnato *brevi manu* durante l'incontro tenutosi in data 30 luglio 2014 con Mr. Frans Van Zoelen, Direttore del Legal and Administrative Affairs Department dell'Autorità Portuale di Rotterdam, Presidente del Legal Advisory Committee della European Sea Ports Organisation (ESPO) e Presidente del Legal Committee della International Association of Ports and Harbors (IAPH).

<sup>32</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Rotterdam*, cit., p. 75 ss..

<sup>33</sup> Nei dettagli, tale situazione si verifica quando la velocità del vento risulti superiore ai 17.2 m/s, la visibilità inferiore ai 700 metri in qualsiasi punto del tragitto interessato o a causa di un incidente o di un'eccessiva densità di traffico navale gli spazi per manovrare il vascello siano particolarmente ristretti.

La possibilità di autoprodurre il servizio viene riconosciuta tramite il meccanismo dei *pilotage exemption certificates* (PEC), concessi a comandanti e primi ufficiali qualora riescano a soddisfare i requisiti previsti dall’Autorità Portuale di Rotterdam in termini di capacità, conoscenza dello stato dei luoghi e delle peculiarità locali, padronanza della lingua inglese, idoneità medica e consolidata esperienza. L’agnizione di quest’ultimo attributo, in particolare, richiede il compimento di identico percorso fino allo stesso punto di ormeggio almeno diciotto volte su base annuale sotto la guida di un pilota.<sup>34</sup>

Le tariffe per il pilotaggio vengono stabilite su base annuale dall’Autorità Antitrust olandese, in seguito a consultazioni con i vari *stakeholders*.<sup>35</sup>

Diversamente, il rimorchio viene prestato nell’ambito di un *free and open market*, da quattro diversi operatori in competizione tra loro. Il mercato concernente il servizio è dunque liberalizzato, anche se gli erogatori devono attenersi nello svolgimento delle attività, per ragioni di sicurezza, alle rigide precondizioni dettate dal regolamento sulla gestione dello scalo, denominato *Havenbeheersverordening* o, in inglese, *Port Management Bye-Laws*.<sup>36</sup> Ad ogni modo, non è richiesto il possesso di alcun titolo concessorio o autorizzatorio.

Inoltre, non vengono posti elementi ostativi al diritto degli armatori di autoprodurre il servizio in parola attraverso personale e mezzi a propria disposizione, purché ovviamente risultino qualificati e adeguati al compito riservato loro.

Le modalità ordinarie con cui il rimorchio viene prestato a Rotterdam prevedono l’utilizzo di cavi messi a disposizione dal rimorchiatore, avvalendosi o meno, a

---

<sup>34</sup> Ivi, pp. 71-72 nonché, soprattutto, p. 83.

<sup>35</sup> Per un *report* ad ampio spettro effettuato dall’Autorità Antitrust olandese NMa sul porto di Rotterdam, OECD, *Competition in Ports and Port Services*, op. cit..

<sup>36</sup> In tal senso, SHOENMAKERS V., op. cit., p. 51. Tuttavia, è importante notare come detto strumento non contempli norme specificamente dedicate al servizio in esame.

seconda del tipo di mezzo impiegato, di un argano collocato a poppa. Tuttavia, qualora la nave sia lunga più di 120 metri dovrà recare nel ponte prodiero un'apposita cima per connettersi ad un eventuale rimorchiatore in caso di emergenza. Data la delicatezza del transito, durante la fase di trazione la velocità non potrà oltrepassare i 6 nodi.<sup>37</sup>

Le tariffe vengono fissate dalle singole imprese che erogano il servizio.

Anche le prestazioni di ormeggio vengono erogate in regime di *free market*. Tuttavia, non si tratta di un mercato aperto, in quanto per offrire tale attività è necessaria, come si darà atto *infra*, una duplice qualifica finalizzata a verificare sia la professionalità dei prestatori sia la stabilità finanziaria nonché la disponibilità di sufficienti risorse umane e tecniche per lo svolgimento del servizio. Attualmente, il servizio è erogato soltanto da un soggetto tradizionalmente attivo nel settore. Pertanto, sebbene il quadro normativo presenti spazi per una certa concorrenzialità nella fornitura delle *performance*, con possibili vantaggi per l'utenza, si assiste ad un monopolio *de facto*. In merito, occorre considerare che le tariffe sono stabilite direttamente dall'impresa erogatrice.<sup>38</sup>

La regolamentazione dell'ormeggio prevede che tale servizio sia obbligatorio e debba essere effettuato da maestranze appartenenti ad un'organizzazione di settore riconosciuta dal *Municipal Executive* di Rotterdam quando il vascello abbia lunghezza superiore ai 75 metri o, più in generale, sia una nave cisterna non ripulita

---

<sup>37</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Rotterdam*, cit., pp. 83-85 ss..

<sup>38</sup> Per queste informazioni si ringraziano Mr. Frans Van Zoelen, Direttore del Legal and Administrative Affairs Department dell'Autorità Portuale di Rotterdam, Presidente del Legal Advisory Committee della European Sea Ports Organisation (ESPO) e Presidente del Legal Committee della International Association of Ports and Harbors (IAPH), incontrato il 30 luglio 2014; Mr. J. Jan Schmal, Senior Legal Counsel della Divisione del Comandante del Porto dell'Autorità Portuale di Rotterdam e Mr. Z.P.J. (Pieter) Bruins Slot, Responsabile dell'Unità Affari Legali nella Divisione del Comandante del Porto dell'Autorità Portuale di Rotterdam, intervistati il 13 agosto 2014.

dalle sostanze pericolose allo stato liquido trasportate.<sup>39</sup> Detti mezzi sfuggono alla prescrizione appena esposta allorché scorrano lungo la stessa banchina senza lasciar andare tutti i cavi che la assicurano alla sponda.<sup>40</sup>

Non sono previste condizioni ostative all'effettuazione delle prestazioni in autoproduzione da parte di organico alle dipendenze dell'armatore. Anzi, è vero semmai il contrario, posto che il *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)* esenta dal citato obbligo di ricorrere a membri di un gruppo ufficialmente riconosciuto nel momento in cui l'ormeggio venga immediatamente compiuto dall'equipaggio presente a bordo della nave.<sup>41</sup>

Inoltre, il *Municipal Executive* può consentire forme di autoproduzione, esentando dall'obbligo di avvalersi di organizzazioni riconosciute, all'operatore di un *ferry service* quando o la nave *roll on/roll off* si fermi a Rotterdam almeno una volta ogni quarantotto ore in base ad un programma prestabilito, o la stessa venga ormeggiata a punti di approdo permanenti secondo una *fixed mooring configuration* o, ancora, siano adottate azioni conformi ad una *ferry mooring safety procedure*

---

<sup>39</sup> L'articolo 11.2.1 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)* nella versione del luglio 2013 statuisce nel primo paragrafo:

*"It is prohibited for anyone to provide the service of a boatman insofar as it concerns a seagoing ship:*

- a. with a length over 75 metres, or;*
- b. with a length of 75 metres or less which was built or is used for the transport of liquid dangerous substances in bulk unless the ship has been emptied and cleaned of those substances."*

<sup>40</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 11.2.1 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*, secondo paragrafo, lettera c.

<sup>41</sup> Sul punto vale la pena riportare fedelmente il secondo paragrafo, lettera a dell'art. 11.2.1 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)* che sancisce la non applicabilità dell'appena richiamato primo paragrafo allorché: *"these services are performed immediately by the crew members who, upon arrival of the ship at the berthing place concerned, are on board"*.

emanata dal *Municipal Executive*.<sup>42</sup> Ad ogni modo, detta esenzione non potrà essere garantita per un periodo superiore ai cinque anni.<sup>43</sup>

È stato sottolineato *supra* che per effettuare le prestazioni di ormeggio nel porto olandese sono richieste peculiari qualifiche agli operatori. Invero, da un lato, con riferimento all'organizzazione erogatrice, è indispensabile il suddetto riconoscimento ad opera del *Municipal Executive*, subordinato al possesso di una valida ed adeguata certificazione e di un punto di contatto sempre raggiungibile (ventiquattro ore al giorno) nonché funzionale ad una fruizione immediata del servizio, oltre alla dimostrazione di adeguata continuità delle prestazioni anche in situazioni critiche (presenza di tre differenti vascelli da servire contemporaneamente nell'arco di una stessa ora) e alla conduzione di regolari consultazioni con gli altri fornitori di servizi tecnico-nautici in tema di procedure di ormeggio/disormeggio. Inoltre, l'organizzazione deve essere in grado di provare l'identità e l'utilizzo di personale competente.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Il terzo paragrafo dell'art. 11.2.1 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*, versione luglio 2013, statuisce:

*“The Municipal Executive may grant exemption from the prohibition set forth in the first paragraph to the operator who maintains a ferry service, if:*

- a. on the basis of a sailing schedule set by the operator, a roll on/roll off ship calls at Rotterdam at least once every 48 hours;*
- b. roll on/roll off ships are berthed at the permanent berths of the operator in a fixed mooring configuration, and;*
- c. actions are taken in accordance with a ferry mooring safety procedure laid down by the Municipal Executive”.*

<sup>43</sup> Il paragrafo quarto dell'articolo citato nella nota antecedente evidenzia che *“the exemption referred to in the third paragraph can be granted for a maximum duration of five years”.*

<sup>44</sup> Per un elenco più puntuale dei requisiti cui è condizionato il riconoscimento dell'organizzazione degli ormeggiatori, si riporta l'art. 11.2.3 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*, versione luglio 2013, che recita:

*“The Municipal Executive will recognise a boatmen's organisation if it:*

- a. has a valid ISO 9001, 9002 or comparable certificate;*
- b. has at least one contact point which can be reached 24 hours a day where boatmen can be commissioned;*

Dall'altro, proprio in merito a quest'ultimo profilo, si prescrivono requisiti tassativi per l'esercizio della professione di ormeggiatore, postulando il completamento con esito positivo di apposito corso di formazione o, in alternativa, l'acquisizione di almeno un quadriennio di esperienza in scali con condizioni ambientali comparabili a quelle di Rotterdam, la padronanza della lingua olandese e un livello di conoscenza e capacità equivalente a quello usualmente garantito. Ciò, in entrambi i casi, oltre all'appartenenza ad un'organizzazione riconosciuta in virtù dei parametri suesposti.<sup>45</sup>

Poiché nello scalo olandese per le navi di maggiori dimensioni gli ormeggiatori dispongono di battelli deputati ad accelerare il processo di approdo nonché ad intervenire in circostanze emergenziali, supplendo ad esempio ad un malfunzionamento dell'elica di prua, si osserva come i servizi di ormeggio e battellaggio finiscano per confondersi e le relative discipline unificarsi. A riprova di

---

*c. demonstrates that regular consultation takes place with nautical service providers in the port with regard to the working method and procedures for mooring and unmooring;*

*d. demonstrates that in order to guarantee the continuity of adequate services it is able to moor or unmoor in a round-the-clock service at least three seagoing vessels per hour separately in different situations as regards dimensions, ship type and location using personnel qualified for the purpose, and;*

*e. issues a proof of identity to the boatmen which is provided with a passport photo which is a true likeness and which states at least:*

*1° the name, place and date of birth of the boatman;*

*2° has successfully completed the training for Boatman as referred to in Article 11.2.2, first paragraph, under a, stating the date of award of the diploma, and;*

*3° the name of the boatmen's organisation of which the boatman is a member."*

<sup>45</sup> Questo è quanto si evince dalla lettura del par. 1 dell'art. 11.2.2 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*, versione luglio 2013, in forza del quale:

*"1. The profession of a boatman may only be practised by a person who:*

*a. has successfully completed the training course for Boatman as included in the dossier adopted by the Minister for Education, Culture and Science, with registration code CREBO-93030, or;*

*b. has gained at least four years of experience as an independent qualified boatman in one or more ports within the European Union during the past seven consecutive calendar years, and by a person who:*

*1° has experience in a port which is comparable to the situation in the port of Rotterdam in the mooring to and unmooring from buoys, on unsheltered waters with high waves and on fast flowing tidal waters;*

*2° is sufficiently proficient in the Dutch language, and;*

*3° in the opinion of the recognised boatmen's organisation where he is put to work or is working, an equivalent level of knowledge and skills has been ensured, and;*  
*is a member of a recognised boatmen's organisation as referred to in Article 11.2.3"*

ciò, il fatto che il personale ormeggiante attivo su tali mezzi venga indicato con il termine “*boatmen*”, vocabolo con cui si tende a tradurre in inglese la parola italiana “battellieri”.<sup>46</sup> Tale situazione, a ben vedere, è tutt’altro che isolata, verificandosi (come testimoniato dalle analisi svolte *infra*) in molti porti europei.<sup>47</sup>

In realtà, un’analisi più attenta rivela che il battellaggio nello scalo dei Paesi Bassi viene parzialmente assicurato tramite un’attività denominata *shuttle service*, per cui non sarebbe peregrino assimilare il primo a questo genere di prestazioni che ne costituiscono una declinazione dal sapore olandese. Ora, secondo la definizione prevista lo *shuttle service* intende garantire il trasferimento di persone da uno o più bastimenti verso la riva e viceversa. Pertanto, non coprirebbe, rispetto ad una definizione ortodossa di battellaggio, le fattispecie in cui sia necessario trasportare merci da una nave ancorata in rada sino alla terraferma. Poiché le prestazioni vengono ascritte, nel contesto in analisi, tra quelle di carattere tecnico-nautico, la trattazione le contemplerà, seppur brevemente. In proposito, occorre sottolineare come la loro disciplina sia piuttosto laconica, essendo sostanzialmente racchiusa in quattro articoli del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*. Il primo di essi precisa che lo *shuttle service* si svolge in tutte le acque comunali,<sup>48</sup> mentre il secondo limita la libertà di erogazione delle prestazioni, richiedendo per la fornitura di esse il possesso di un permesso rilasciato

---

<sup>46</sup> Basti pensare in termini esemplificativi al fatto che il summenzionato art. 11.2.1 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*, nonostante sia rubricato “*Prohibition of mooring and unmooring ships*”, faccia riferimento ad entrambe le forme singolare e plurale del sostantivo *boatman*.

<sup>47</sup> Paiono rilevare un progressivo processo di unificazione in atto anche nell’esperienza italiana, se non altro in termini di accorpamento disposto *ex lege* fra i gruppi ormeggiatori e il personale appartenente ai gruppi battellieri, MANGANI L. – CROLLA A., *L’interesse pubblico alla sicurezza nei servizi tecnico-nautici*, in XERRI SALAMONE A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, p. 171, i quali osservano come ad oggi sia “praticamente scomparsa la figura autonoma del battelliere, se non in quanto associata a quella dell’ormeggiatore”.

<sup>48</sup> Si tratta dell’articolo 11.3.1 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*, versione luglio 2013, il quale nel determinare l’ambito di applicazione dei tre articoli successivi dedicati allo *shuttle service*, lo individua in “*all waters within the municipality*”.



dal *Municipal Executive* del centro olandese, salvo il trasporto venga effettuato con un rimorchiatore adibito ad assistere le navi alle loro partenze e arrivi.<sup>49</sup> La previsione successiva si occupa invece di dettare le condizioni per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri, vietando peraltro di scaricare persone senza l'autorizzazione preventiva del gestore della nave o del sito di destinazione.<sup>50</sup> L'ultimo articolo, infine, esclude i prestatori dello *shuttle service* dagli obblighi gravanti sugli ordinari *operators of passenger transport over water* di pubblicare elementi significativi, quali le tariffe o le modalità con cui sono calcolate, i termini e le condizioni del trasporto e gli orari/la disponibilità delle vezioni.<sup>51</sup>

Le imprese fornitrici dello *shuttle service* sono tra le cinque e le dieci, per cui, pur non essendo il mercato aperto, si registra comunque un'apprezzabile competizione tra diversi operatori. In teoria, il diritto di autoprodurre l'attività in

---

<sup>49</sup> Infatti, l'articolo 11.3.2 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws* si esprime proprio nei seguenti termini:

*"It is prohibited to provide shuttle services without a permit issued by the Municipal Executive unless the transport services are provided by a tugboat which assists with the arrival or departure of a seagoing vessel".*

<sup>50</sup> L'articolo 11.3.3 del documento citato nelle note precedenti puntualizza:

*"1. The embarkation and disembarkation of passengers shall take place:*  
*a. in places which are in good condition;*  
*b. which are suitable for the embarkation and disembarkation of persons, and;*  
*c. which are sufficiently lit.*  
*2. It is prohibited to disembark passengers without the prior permission of the operator of the site or ship concerned.*  
*3. A public landing stage shall be vacated as soon as possible if the skipper of another ship makes it known that he wishes to use this landing stage".*

<sup>51</sup> Si riportano, per maggior contezza, le statuizioni dell'art. 11.3.4 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)*, versione luglio 2013:

*"Operators of passenger transport over water with the exception of operators of shuttle services shall post the following information at landing stages and on board the ship:*  
*a. the tariffs or the manner in which these are calculated;*  
*b. the timetable and the availability of transport, and;*  
*c. the transport terms and conditions."*

esame non viene escluso, anche se l'armatore dovrà, conformemente a quanto riferito, beneficiare di apposito permesso.<sup>52</sup>

In aggiunta al quadro sin qui delineato, occorre considerare che a Rotterdam viene espressamente ricompreso nella famiglia dei servizi tecnico-nautici anche il rizzaggio,<sup>53</sup> ovvero “quell’insieme di operazioni finalizzate a legare solidalmente con rizze (ed in modo adeguato) un oggetto allo scafo di un’unità navale in modo che resti ben fisso durante i movimenti della nave ovvero quell’attività di fissaggio del carico a bordo di navi, di carri e vagoni ferroviari mediante rizze, tornichetti, spessori, tacchi, blocchi, ecc..”<sup>54</sup>

In merito, il mercato del servizio è libero e concorrenziale venendo le prestazioni offerte da tre diverse imprese in competizione tra loro, cui si è affiancato un nuovo operatore, ancora beneficiario di un *temporary permit for starting*. L'autoproduzione è consentita solo se la nave rechi una lunghezza inferiore a 170 metri, essendo in caso contrario detta attività riservata ad equipaggio operante sotto la responsabilità di una *licensed lashing company*, società titolare di permesso per il rizzaggio.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Dette informazioni sono state gentilmente fornite da Mr. J. Jan Schmal, Senior Legal Counsel della Divisione del Comandante del Porto dell'Autorità Portuale di Rotterdam e Mr. Z.P.J. (Pieter) Bruins Slot, Responsabile dell'Unità Affari Legali nella Divisione del Comandante del Porto dell'Autorità Portuale di Rotterdam, nel corso di un incontro tenutosi il 13 agosto 2014.

<sup>53</sup> In tal senso, AA.VV., *Port Information Guide – Rotterdam*, cit., p. 87.

<sup>54</sup> Per questa definizione, CARDULLO F., *Il rizzaggio inteso come “operazione nautica”*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2010, p. 333 che richiama quale esempio emblematico della fattispecie le procedure seguite a bordo di navi *ro-ro*, caratterizzate dal trasporto di veicoli come autovetture e camion, per mantenere fermi i mezzi durante tutta la navigazione ed evitare che provochino o subiscano danni a causa del movimento del vascello e/o degli altri veicoli.

<sup>55</sup> Si esprime in tal senso l'articolo 11.4.1 del *2010 Rotterdam Port Management Bye-Laws (Havenbeheersverordening)* nella sua versione del luglio 2013:

“It is prohibited to lash containers on board seagoing vessels, unless this is carried out:  
a. by the crew of the seagoing vessels concerned insofar as it concerns a seagoing vessel with a maximum length of 170 metres, or;  
b. by a lasher who is employed by a lashing company which holds a permit.”

## 4.2 Belgio

In base alla *Loi spéciale de réformes institutionnelles* dell'8 agosto 1980, i porti e le loro pertinenze nonché i servizi di pilotaggio da e per gli scali sono esclusi dalla competenza legislativa statale federale, rientrando invece nell'ambito di quella regionale. Ora, posto che gli scali marittimi del Belgio sono localizzati essenzialmente nell'area fiamminga, gode quindi di potestà legislativa in materia la *Vlaamse Gemeenschap (Communauté Flamande)*.<sup>56</sup>

In proposito, è necessario sottolineare che detta legge ha nondimeno lasciato in capo all'autorità federale l'elaborazione della regolamentazione relativa ai trasporti e alle prescrizioni tecniche concernenti i mezzi di spostamento, pur dovendo

---

<sup>56</sup> È quanto si evince dal combinato disposto degli art. 1, par. 1 e dell'art. 6, par. 1, X della legge richiamata. Il primo statuisce che

*“Le (Parlement) et (le Gouvernement) de la Communauté flamande, ci-après dénommés “(Le Parlement flamand)” et “(le Gouvernement flamand)”, sont compétents pour les matières visées à l'article 59bis de la Constitution.*

*Ils exercent dans la Région flamande les compétences des organes régionaux pour les matières visées à l'article 107quater de la Constitution, dans les conditions et selon le mode déterminés par la présente loi.”*

Il secondo, regolamentando il settore dei lavori pubblici e del trasporti, in quanto materie contemplate dal sopracitato art. 107-*quater* della Costituzione belga, riconosce la competenza della Regione Fiamminga con riferimento *inter alia* alle seguenti voci: “3° *les ports et leurs dépendences*; ... 9° *les services de pilotage et de balisage de et vers les ports, ainsi que les services de sauvetage et de remorquage en mer*”. In merito, la stessa disposizione precisa che dette competenze comprendono il diritto di effettuare nelle acque territoriali e sulla piattaforma continentale i lavori e le attività, compreso il dragaggio, necessari all'esercizio delle medesime. Orbene, per completare il quadro occorre precisare che, a seguito di rinumerazione della Costituzione belga occasionata da interventi riformatori, ogni riferimento al preesistente art. 107-*quater* dovrà intendersi effettuato, secondo la tabella di conversione, agli attuali artt. 3, secondo cui: “*La Belgique comprend trois régions: la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise*”; 39, prima e seconda parte, ai sensi del quale:

*“La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa”;*

e 116, par. 1, che recita: “*Les [Parlements de Communauté et de région] sont composés de mandataires élus*”.

La tabella di conversione è reperibile sul sito <http://vademeccum.vandenbroele.be/entity.aspx?id=86>.

quest'ultima chiedere il parere non vincolante dei Governi regionali.<sup>57</sup> Tuttavia, in virtù delle modifiche apportate alla summenzionata legge del 1980 con la *Loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat* del 6 gennaio 2014, entrata in vigore il 1 luglio dello stesso anno, appartengono attualmente alla competenza regionale le regole di polizia della navigazione sulle vie navigabili, ad esclusione del trasporto di sostanze radioattive, esplosive o animali pericolose per la popolazione, e le prescrizioni sull'equipaggiamento della navigazione interna nonché in materia di sicurezza delle navi ivi utilizzate o che compiano viaggi in mare entro i confini nazionali.<sup>58</sup>

Chiarita la ripartizione costituzionale delle competenze legislative nel settore in esame, per comprendere la realtà belga occorre inoltre occorre rimarcare come sino ad epoca recente la gestione dei porti spettasse direttamente alle municipalità, cui veniva lasciata tradizionalmente ampia autonomia.<sup>59</sup> Con l'emanazione da parte della *Vlaamse Gemeenschap* del decreto del 2 marzo 1999 (per esteso, *Décret portant sur la politique et la gestion des ports maritimes*<sup>60</sup>)<sup>61</sup> il quadro è mutato, avendo l'atto

---

<sup>57</sup> Più precisamente, in forza dell'art. 6, par. 4 della *Loi spéciale de réformes institutionnelles* dell'8 agosto 1980, l'autorità federale "in forma associata" ai Governi delle tre regioni dovranno provvedere

“à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport”.

<sup>58</sup> Infatti, l'art. 23 della *Loi spéciale relative à la Sixième Réforme de l'Etat* del 6 gennaio 2014, completa l'elenco previsto dall'art. 6, par. 1, X della *Loi spéciale de réformes institutionnelles* dell'8 agosto 1980 anche con i nn.

“10° les règles de police de la navigation sur les voies navigables, à l'exclusion de la réglementation en matière de transport de matières animales qui présentent un danger pour la population, de transport de matières radioactives et de transport de matières explosives; 11° les règles de prescriptions d'équipage de navigation intérieure et les règles en matière de sécurité des bateaux de navigation intérieure et des bateaux de navigation intérieure qui sont aussi utilisés pour effectuer des voyages non internationaux par mer”.

<sup>59</sup> Per un interessante *excursus* storico sull'evoluzione degli enti di *governance* degli scali, si rinvia a VAN HOOYDONK E., *The Legal Aspects of the Hanseatic Tradition*, cit., pp. 347-376.

<sup>60</sup> La denominazione in lingua fiamminga è: *Decreet houdende het beleid en het beheer van de zeehavens*.

istituito degli organismi indipendenti, muniti di personalità giuridica pubblica, denominati *havenbedrijven* o *régies portuaires*. Il fine sotteso ad una simile introduzione era quello di costituire delle autorità dotate di maggiori poteri e rapidità decisionali, senza con ciò privare gli enti locali del controllo sul *management* dello scalo. A tal proposito, infatti, si sono ancorate le prime ad essi disponendo che membri dei consigli comunali delle comunità interessate rappresentassero la componente maggioritaria nei *conseils d'administration* dei soggetti deputati alla conduzione dei porti.<sup>62</sup>

Sotto un profilo definitorio, l'art. 2 del sopracitato decreto del 2 marzo 1999 individua appunto una *régie portuaire* in ogni autorità di diritto pubblico avente il compito di assicurare la gestione nonché lo sfruttamento delle zone portuali<sup>63</sup> di Anversa,<sup>64</sup> Gand,<sup>65</sup> Bruges-Zeebrugge<sup>66</sup> e Ostenda<sup>67</sup> e che eserciti le competenze

---

<sup>61</sup> Noto con l'appellativo di *Décret portuaire* (in fiammingo, *Havendecreet*) ed entrato in vigore il 18 aprile 1999. In proposito, giova sottolineare che la natura regionale della materia disciplinata dal provvedimento in parola viene ulteriormente confermata, ad apertura delle “*Dispositions générales*”, dall'art. 1 dello stesso, il quale statuisce in termini inequivocabili: “*Le présent décret règle une matière régionale*”.

<sup>62</sup> In senso conforme, ORRÙ E., *La disciplina dei servizi portuali negli Stati membri dell'Unione Europea. Un'analisi comparativa*, Bologna, 2005, pp. 27-28. Sul punto, si rinvia all'art. 19 *ter* del decreto del 2 marzo 1999, inserito con una novella legislativa del 2008, il cui par. 3 enuncia:

“*le conseil communal désigne les membres du conseil d'administration de la régie portuaire communale autonome. Le nombre de membres administratifs du conseil d'administration s'élève à au maximum de la moitié du nombre des membres du conseil communal, mais avec un maximum de dix huit. La majorité du conseil d'administration est composée de membres du conseil communal.*”

<sup>63</sup> In particolare, il decreto del 2 marzo 1999 configura all'art. 2, n. 4 una zona portuale come “*tout port maritime et ses attenances dans la Région flamande qui constitue un ensemble spatial, économique et fonctionnel*”.

<sup>64</sup> In base all'art. 2, n. 5 l'area portuale di Anversa comprende

“*les ports et les attenances situés sur la rive gauche et droite de l'Escaut maritime à la hauteur du territoire de la ville d'Anvers, de la commune de Beveren et de la commune de Zwijndrecht*”.

<sup>65</sup> L'art. 2, n. 6 inquadra la zona interessata di Gand/Gent nei “*ports et les attenances situés au ou à proximité du canal maritime vers Gand*” e, in seguito alle modifiche apportate dal recentissimo decreto del 28 febbraio 2014, anche “*ceci sur le territoire de la ville de Gand, de la commune d'Evergem et de la commune de Zelzate*”.

amministrative legate allo scalo conformemente al medesimo decreto.<sup>68</sup> Ove queste ultime sono state ravvisate nella *governance* degli spazi pubblici e privati ivi presenti, nella fissazione e percezione dei diritti portuali, nell'esercizio di peculiari funzioni di pubblica sicurezza, oltre che nella determinazione e organizzazione dei servizi portuali pubblici. Voce, quella appena richiamata *in fundo*, di fresca introduzione che, a seguito degli emendamenti apportati dal *Décret modifiant le décret du 2 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes* del 28 febbraio 2014,<sup>69</sup> ha sostituito la categoria, invero piuttosto ampia, delle prestazioni proprie alla sfera portuale fornite all'utenza.<sup>70</sup> Ebbene, detti servizi portuali pubblici sono stati a loro volta identificati in tutti quelli cui sono connessi obblighi di servizio pubblico stabiliti dal vertice della *régie portuaire* e finalizzati a supportare direttamente o indirettamente i trasbordi nell'area dello scalo.<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Area, quella in oggetto, definita nei dettagli dall'art. 2, n. 7 che la riconosce nei "*ports et les attenances situés au ou à proximité du canal maritime de Bruges à Zeebrugge, y compris le port extérieur de Zeebrugge*".

<sup>67</sup> Zona in tal caso indicata dall'art. 2, n. 8 nei "*ports et les attenances situés à proximité de la ville d'Ostende et au ou a proximité du canal Bruges-Ostende*".

<sup>68</sup> Infatti, l'art. 2, n. 1 qualifica la *havenbedrijf* o *régie portuaire* in

*"toute autorité de droit public ayant comme tâche d'assurer la gestion et l'exploitation des zone portuaires visées aux points 5°, 6°, 7°, 8° du présent article et qui exerce les compétences administratives portuaires conformément aux dispositions du présent décret"*.

<sup>69</sup> Decreto entrato in vigore in data 13 aprile 2014.

<sup>70</sup> Per la precisione, l'art. 2, n. 2 elenca dette competenze amministrative, includendo, alla luce delle modifiche intervenute:

*"a) la gestion et l'exploitation du domaine portuaire public et privé; b) la fixation et la perception des droits de port dans la zone portuaire; c) la fixation et l'organisation des services portuaires publics dans la zone portuaire; d) l'exercice de la police administrative particulière dans la zone portuaire"*.

Ciò, laddove il testo previgente recitava:

*"a) la gestion et l'exploitation du domaine portuaire public et privé; b) la fixation et la perception des droits de port; c) les services propres au port aux usagers du port ainsi que la réglementation et la fixation de ses conditions d'utilisation; d) l'exercice de la police administrative particulière"*.

<sup>71</sup> Sino alla novella legislativa del 28 febbraio 2014 il legislatore fiammingo utilizzava l'espressione "*services propres au port*", considerando in essi, ai sensi della vecchia formulazione dell'art. 2, n. 3, "*toutes les obligations de service public du chef de la régie portuaire qui directement ou*

182

Partendo da queste considerazioni, si riescono a comprendere meglio le disposizioni dedicate dal summenzionato decreto del 2 marzo 1999 al tema oggetto di indagine. In merito, occupa una posizione centrale l'art. 17 del provvedimento in parola, soprattutto in virtù della sua nuova formulazione, arricchita dall'art. 8 del decreto del 28 febbraio 2014. Nello specifico, con riferimento ai servizi portuali pubblici, la previsione ricordata dispone che la *régie portuaire* debba sancire gli obblighi di pubblico servizio da osservarsi durante la loro erogazione. Prescrizioni che dovranno orientarsi verso il perseguimento di obiettivi rilevanti, enucleati dall'articolo in analisi, quali la garanzia di un'offerta di base a condizioni ragionevoli nei confronti di tutti i fruitori dello scalo richiedenti la prestazione e sempre che la domanda si mantenga entro limiti congrui, l'assicurazione di una continuità e regolarità dei servizi, l'impegno a conservare in ogni momento la qualità delle attività e, *last but not least*, la protezione dell'ambiente e dell'utilizzatore nel corso dell'erogazione.<sup>72</sup>

In aggiunta, lo stesso art. 17 del decreto del 2 marzo 1999, nella sua versione successiva alle modifiche del 2014, prevede che alle *havenbedrijven/régies portuaires* spetti sia la definizione delle condizioni di utilizzo e del regolamento dei

---

*indirectement supportent les transbordement dans la région portuaire*". Attualmente, i "services portuaires publics" comprendono invece

*"tous les services portuaires auxquels sont liées des obligations de service public du chef de la de la régie portuaire qui directement ou indirectement supportent les transbordement dans la région portuaire"*.

<sup>72</sup> Si tratta del nuovo par. 1 dell'art. 17 del *Décret portuaire* del 2 marzo 1999, come inserito dall'art. 8 del decreto del 28 febbraio 2014:

*"En ce qui concerne les services portuaires publics, la régie portuaire établit les obligations de service public qui seront respectées lors de leur prestation. Les obligations de service public sont au moins axées sur les objectifs suivants:*

- *garantir une offre de base de services à des conditions raisonnables à tous les utilisateurs du port qui en font la demande dans des limites raisonnables;*
- *garantir la continuité et la régularité des services;*
- *garantir en tout temps la qualité des services;*
- *protéger l'utilisateur et l'environnement lors de la prestation des services."*

servizi portuali di natura pubblica, sia la loro comunicazione all'utenza.<sup>73</sup> Inoltre, detti enti di gestione saranno tenuti a produrre un rapporto annuale al proprio consiglio di amministrazione relativamente al rispetto dei sopracitati obblighi di pubblico servizio e, qualora le prestazioni vengano fornite o da tali soggetti a livello di c.d. operatore interno o da un organismo giuridicamente indipendente da essi ma su cui esercitino un controllo equivalente a quello vantato sui propri servizi, simile documento dovrà essere accertato da un'autorità terza, incondizionabile dalla *havenbedrijf*.<sup>74</sup>

Le considerazioni dianzi effettuate necessitano di ulteriori precisazioni, evincibili dalla disposizione che precede quella sin qui illustrata, l'art. 16. Tale previsione, infatti, acclara che le *régies portuaires* hanno il compito di determinare i servizi portuali di carattere pubblico, provvedendo ad organizzarli.<sup>75</sup> Ma c'è di più. Nel suo par. 2 stabilisce che le medesime istituzioni godono della facoltà di lasciare il compimento delle prestazioni in oggetto a persone giuridiche di indole non solo

---

<sup>73</sup> Il par. 2 dell'art. 17 afferma: “*Les régies portuaires déterminent le règlement et les conditions d'utilisation des services portuaires publics, et les communiquent aux utilisateurs du port.*”

<sup>74</sup> Infatti, secondo quanto statuisce il par. 3 dell'art. 17, la

*“régie portuaire fait annuellement rapport au conseil d'administration sur le respect des obligations de service public. Si le service portuaire public est fourni par la régie portuaire ou par une entité juridiquement indépendante sur laquelle la régie portuaire exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services, le rapport est établi par une entité indépendante de la régie portuaire.”*

<sup>75</sup> Ciò, come esplicita l'articolo 16, par. 1, senza pregiudicare eventuali competenze attribuite ad altre autorità. Giova sottolineare come la nuova formulazione introdotta dall'art. 7 del decreto del 28 febbraio 2014, abbia spostato il baricentro della previsione in esame dal riconoscimento della possibilità per le “autorità portuali belghe” di fornire tutti i servizi portuali ritenuti indispensabili (“*les régies portuaires peuvent fournir tous les services propres au port, qu'elles jugent nécessaires, aux usagers du port*”) alla consacrazione di un loro ruolo organizzativo in relazione alle prestazioni portuarie a carattere pubblico (“*les régies portuaires établissent les services portuaires publics et organisent ceux-ci*”).



pubblicistica, ma anche privatistica. A tal fine, possono avvalersi dello strumento della concessione di servizio pubblico.<sup>76</sup>

A completamento del quadro, occorre prendere visione delle innovazioni recate nell'atto del 1999 dall'art. 6 del decreto emanato il 28 febbraio 2014 con riferimento all'art. 15, dedicato al complesso tema dei diritti portuali. In particolare, mentre la disposizione previgente individuava nella fissazione delle tariffe una prerogativa della *régie portuaire* e dichiarava che soltanto questa potesse godere dei diritti percepiti nelle aree dello scalo, indipendentemente dalla ragione per cui erano stati esatti,<sup>77</sup> la versione attuale si preoccupa di distinguere all'interno dei diritti portuali quelli caratterizzati dall'attributo della generalità rispetto a quanti tra essi fossero dovuti a titolo particolare. Ora, nell'ottica del riformato art. 15 i primi rappresentano la remunerazione che le *havenbedrijven* possono esigere dall'utenza quale corrispettivo per il diritto di accesso alla zona portuale, o di passaggio, di stazionamento nonché di stabilimento nell'ambito della stessa, laddove i secondi sono invece legati all'utilizzo delle infrastrutture o di prestazioni specifiche erogate dalle *régies portuaires*.<sup>78</sup> Si tratta, almeno da un punto di vista sistematico, di una precisazione importante, che consente di delineare nell'alveo del decreto analizzato una *summa divisio* relativamente ad un mondo, quello diritti connessi alla fornitura

---

<sup>76</sup> L'art. 16, nel suo par. 2, anch'esso rinnovato dall'art. 7 del decreto del 28 febbraio 2014, si esprime nei seguenti termini: “*la régie portuaire peut laisser la prestation des services portuaires publics, par voie de concession de service public ou non, à des personnes morales privées ou publiques*”.

<sup>77</sup> Infatti, il testo previgente dell'art. 15 recitava laconicamente nei suoi due paragrafi:

*“Les droits de ports perçus dans les zones, de quelque nature qu'ils soient, sont perçus à l'exclusion de toute autre autorité par la régie portuaire et au profit de cette dernière.*

*Les tarifs sont fiés par la régie portuaire.”*

<sup>78</sup> I paragrafi 1 e 2 del nuovo art. 15, come emendato dall'art. 6 del decreto del 28 febbraio 2014, tracciano appunto una distinzione fra i “*droits de port généraux*”, definiti quali “*la rétribution que les régies portuaires peuvent réclamer des utilisateurs du port en contrepartie pour le droit d'accéder à la zone portuaire, de la traverser, d'y être amarré ou d'y résider*” e i “*droits de port particuliers*”, fissati sempre dalle *havenbedrijven* con riferimento alla fruizione dell'infrastruttura portuale o di servizi specifici offerti dalle stesse all'utenza dello scalo.

dei servizi portuali, piuttosto articolato. Tuttavia, quanto esposto rischia *in nuce* di lasciare spazio solo a facili entusiasmi per le novità: a dispetto dell'apparente nitidezza della distinzione, l'articolo non sembra implicare conseguenze rilevanti rispetto al passato sulla regolamentazione concreta delle fattispecie. In caso di diritti portuali "generalisti", la norma ne ribadisce la piena appartenenza alle *havenbedrijven*, le quali mantengono la loro competenza esclusiva di determinarli e incamerarli allorché riguardino spazi a queste sottoposti. In relazione a quelli "particolari", dette considerazioni valgono *a fortiori* e si intravedono già in sede di definizione. Vengono invece esplicitati in entrambe le circostanze oneri aggiuntivi per le *régies portuaires*, quali la pubblicazione dei *droits de port*, in modo da soddisfare le istanze di maggior trasparenza,<sup>79</sup> e la loro fissazione in termini ragionevolmente proporzionali al valore dei diritti connessi, nella prospettiva di evitare arbitrarie, senza intaccare l'autonomia di questi organismi.<sup>80</sup>

In merito al servizio di pilotaggio la *Vlaamse Gemeenschap (Communauté Flamande)* ha emanato un decreto in data 19 aprile 1995 che si occupa di disciplinare l'organizzazione e il funzionamento entro i confini delle Fiandre, dettando inoltre norme sui brevetti di pilota portuale nonché di nostromo e, più recentemente, di pilota d'alto mare.<sup>81</sup> Anche in questo caso per un verso si conferma la competenza regionale in materia (art. 1),<sup>82</sup> per l'altro si fornisce una "tavolozza" di

---

<sup>79</sup> Il par. 3 dell'art. 15 nel testo innovato dal decreto del 28 febbraio 2014 (art. 6) statuisce: "*Les régies portuaires publient les droits de port généraux et particuliers de manière transparente*".

<sup>80</sup> Dispone in tal senso il secondo comma del citato par. 3 dell'art. 15 del *Décret portuaire* del 2 marzo 1999.

<sup>81</sup> Più precisamente si tratta del *Décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du service de pilotage de la Région flamande et relatif aux brevets de pilote de port, de maître d'équipage et de pilote de haute mer* del 19 aprile 1995, nell'intitolazione conseguente al *Décret du 30 novembre 2012* che ha in generale emendato l'articolato previgente e vi ha introdotto norme concernenti il pilotaggio d'alto mare.

<sup>82</sup> L'articolo 1 del decreto in commento precisa come tale provvedimento legislativo regoli "*une matière visée à l'art. 39 de la Constitution*".

definizioni finalizzata a cogliere tutte le sfumature del provvedimento (art. 2).<sup>83</sup> In tale contesto, assume rilievo la differenza tra il pilotaggio c.d. ordinario, ravvisabile allorché la comunicazione dei consigli e delle informazioni utili alla navigazione di un vascello venga effettuata da un pilota a bordo dello stesso mezzo, e il pilotaggio a distanza (ivi indicato con l'acronimo "PAD"), in essere qualora la rotta e le ulteriori notizie indispensabili al compimento del percorso vengano indicate o da terra o da altra imbarcazione sia in moto che immobile, attraverso strumenti di trasmissione radiografica e, eventualmente, con l'aiuto del radar.<sup>84</sup>

Ecco, la distinzione appena menzionata riecheggia nell'art. 5 del decreto del 1995, disposizione centrale in quanto, da un lato, afferma che solo il servizio di pilotaggio possa erogare le prestazioni ordinarie e quelle di PAD; dall'altro, elenca le acque ove lo stesso viene espletato, comprendendo espressamente le fattispecie in cui le navi entrino in un porto situato negli spazi ivi citati o escano da dette aree.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> La disposizione richiamata contiene, fra le altre, le definizioni di "navires", "commandant", "pilote", oltreché come si darà conto nella nota successiva, di "pilotage ordinaire" e "pilotage à distance".

<sup>84</sup> Tra le varie definizioni fornite dall'articolo 2 del decreto in esame, godono di particolare importanza appunto quella di "pilotage ordinaire", individuata quale "communication d'informations et des conseils servant à la navigation d'un navire, par un pilote à bord de ce navire", nonché quella di "pilotage à distance", denominato per brevità "PAD", ravvisato nella

*"communication d'informations et des conseils servant à la navigation d'un navire, à partir de terre ou à partir de d'un autre navire naviguant ou immobile, par un pilote à l'aide de moyens de transmissions radiographiques et éventuellement à l'aide d'écrans radar"*.

<sup>85</sup> L'art. 5, par. 1 del decreto del 19 aprile 1995, nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dal successivo *Décret du 13 février 2009*, dispone che

*"Seul le service de pilotage est chargé de fournir des services de pilotage ordinaire et de PAD aux navires utilisant ou se trouvant sur les eaux suivantes: 1° la mer territoriale belge, étendue en direction occidentale jusqu'à la rade de Dunkerque, et en direction orientale, jusqu'à la rade de Flessingue; 2° les bouches de l'Escaut depuis la rade de Flessingue jusqu'aux stations de croisement en mer des bateaux-pilote; 3° les eaux de navigation entre les stations de croisement des bateaux-pilote jusqu'aux ports maritimes; 4° l'Escaut en aval d'Anvers jusqu'à la rade de Flessingue; 5° la rade d'Anvers; 6° l'Escaut en amont d'Anvers jusqu'à Termonde; 7°[...]; 8° le canal maritime de Gand a Terneuzen, y compris les anciens bras du canal, la "Moervaart" et tous les bassins et darses qui y sont reliés et qui sont gérés par la ville de Gand; 9° le ports à marée d'Ostende, de Zeebruges et de Nieuport et les eaux entre ces ports ainsi que les rades avoisinantes et la partie du port d'Anvers soumise aux marées; 10° les chenaux d'accès aux écluses à sas et aux écluses de refoulement reliées aux eaux précitées; 11° les autres fleuves, rivières, canaux et voies navigables situés sur le territoire de la Région flamande et qui ne sont pas de ports et des canaux à gestion décentralisée."*

Inoltre, la revisione richiamata enuncia che il Governo fiammingo ha il compito di individuare gli specchi acquei ove le attività di pilotaggio vengono effettivamente assicurate da prestatori del servizio.<sup>86</sup>

Coloro che erogano materialmente le prestazioni devono essere titolari di un brevetto di pilota e muniti di un attestato di identificazione. Le condizioni di validità e la forma di questi documenti vengono specificati dal Governo delle Fiandre (art. 6).<sup>87</sup> Quest'ultimo riveste un ruolo cardinale in materia, avendo oltretutto il compito di delimitare le zone ove le navi debbano assolutamente far salire a bordo un pilota e individuare le categorie di navi e i comandanti esentati da un simile obbligo (art. 7).<sup>88</sup> In termini di maggior dettaglio, all'esecutivo fiammingo la norma richiede innanzitutto di operare una distinzione fondata sulla tipologia, le dimensioni e la destinazione del vascello oltre alla natura e quantità del suo carico. In secondo luogo, la stessa istituzione è tenuta ad adottare un regime di esenzioni individuali, investendo i funzionari deputati a concederle in seguito alla verifica di circostanze speciali. In terza battuta, la disposizione impone, sempre alle autorità regionali, di accordare un'esenzione generale ai comandanti che effettuino lo stesso tragitto reiteratamente nel corso di un determinato arco temporale.<sup>89</sup> In proposito, la norma

---

*Cette compétence comprend également les services de pilotage ordinaire et de PAD à des navires entrant dans ou quittant un port ou un quai situé à une des eaux précitées.*

<sup>86</sup> In base all'art. 5, par. 2 del decreto del 19 aprile 1995 “*Le Gouvernement flamand détermine les zones où le service de pilotage assure effectivement le pilotage et le PAD*”.

<sup>87</sup> L'articolo 6 del decreto in esame prevede infatti che

*“Les personnes assurant le pilotage ordinaire et le PAD doivent être titulaires d'un brevet de pilote.*

*Les brevets de pilote sont délivrés, suspendus et retirés par le Gouvernement flamand qui fixe les conditions auxquelles ces opérations se font.*

*Les pilotes sont munis d'une pièce d'identité. Le Gouvernement flamand détermine la forme de cette attestation et des mentions qui y figurent”.*

<sup>88</sup> I primi due paragrafi dell'art. 7 sanciscono, per un verso, che il “*Gouvernement flamand détermine les zones dans lesquelles les navires doivent obligatoirement prendre un pilote à bord*”; per l'altro, la medesima autorità “*désigne les catégories de navires et les commandants qui sont exemptés de cette obligation*”.

<sup>89</sup> Il par. 2 dell'art. 7 prescrive al Governo fiammingo, *in primis*, di “*faire une distinction selon le type, la destination, les dimensions et/ou la quantité ou la nature du chargement des navires*”, per

puntualizza che questa viene riconosciuta solo al comandante beneficiario ed è limitata esclusivamente all'utilizzo da parte di tale soggetto o di una nave specificamente indicata o di imbarcazioni di genere identico.<sup>90</sup> Ricevere un'esenzione, tuttavia, non significa goderne degli effetti incondizionatamente ed *ab aeterno*. Infatti, in presenza di eventi eccezionali, funzionari individuati a livello regionale hanno il potere di assoggettare un vascello, precedentemente esente, all'obbligo di ricorrere al pilotaggio e, se necessario, imporgli di fruire delle prestazioni di più di un pilota.<sup>91</sup>

Parimenti, il Governo fiammingo è incaricato di designare le aree e le condizioni concernenti il pilotaggio obbligatorio a distanza, agendo analogamente a quanto sin qui illustrato in relazione al servizio a bordo.<sup>92</sup>

Il mancato rispetto, da parte delle navi, dell'obbligo di servirsi delle prestazioni di pilotaggio, laddove imposto dalle autorità, comporta delle conseguenze significative: il divieto di iniziare o proseguire la navigazione verso qualsiasi direzione, persino nei casi di semplice transito.<sup>93</sup>

---

poi provvedere all'adozione di *“un régime d'exemptions individuelles qui sont accordées suite à des circonstances spéciales par les fonctionnaires de l'instance compétente”* designati dalla stessa istituzione fiamminga e, a completamento del quadro, *“accorder une exemption générale aux commandants qui dans un certain délai effectuent un même trajet pendant un certain nombre de fois”*.

<sup>90</sup> Non viene dunque attribuita né ad una linea marittima, né ad un armatore, né, ancora, ad una nave.

<sup>91</sup> Dispone in tal senso il quarto comma del par. 2 dell'art. 7 contenuto nel *Décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du service de pilotage de la Région flamande et relatif aux brevets de pilote de port, de maître d'équipage et de pilote de haute mer* del 19 aprile 1995.

<sup>92</sup> È quanto stabilisce l'art. 7 nel suo par. 3, secondo cui il

*“Gouvernement flamand détermine les zones dans lesquelles et les conditions auxquelles les catégories de navires qu'il désigne doivent faire appel au pilotage à distance.*

*Les dispositions du § 2 s'appliquent de façon conforme”.*

<sup>93</sup> Detta considerazione affonda le proprie radici nel par. 4, primo comma dell'art. 7 del decreto in esame secondo cui

Ad ogni buon conto, l'ultimo paragrafo della disposizione sinora commentata (art. 7), ricorda come in attuazione della stessa tre interessi dovranno essere prioritariamente considerati: da un lato, il mantenimento della sicurezza, fluidità e continuità del traffico marittimo; dall'altro, la tutela della popolazione e dell'ambiente; a cui si somma la conservazione, il funzionamento e la protezione delle vie navigabili e delle loro dipendenze.<sup>94</sup>

L'importanza di tali parametri è testimoniata dal fatto che proprio alla luce di essi i funzionari designati dal Governo delle Fiandre hanno facoltà di concedere un'autorizzazione individuale di navigazione ove né il pilotaggio ordinario né il PAD risultino disponibili. Ipotesi in cui, altrimenti, l'articolo in esame proibirebbe gli spostamenti alle imbarcazioni.<sup>95</sup>

D'altronde, come precisato dal recente art. 5-*bis*, aggiunto con un emendamento nel 2009, nelle ipotesi in cui si riveli imprescindibile trasportare un pilota attraverso

---

*“Il est défendu aux navires, qui sont soumis à l'obligation de pilotage accrue et qui ne prennent pas de pilote à bord, ainsi qu'aux navires qui doivent faire appel au pilotage à distance, et qui négligent ou refusent d'agir comme tel, de commencer ou de continuer leur navigation en amont, en aval ou de passage”.*

Tuttavia, l'assolutezza della statuizione appena riportata viene subito mitigata (secondo comma dell'art. 7, par. 4) dalla possibilità di deroga riconosciuta, davanti a fattispecie eccezionali, a funzionari indicati dal Governo fiammingo:

*“Les fonctionnaires de l'instance compétente désignés par le Gouvernement flamand peuvent annuler cette interdiction dans des circonstances ou des cas exceptionnels en accordant au préalable une autorisation individuelle de navigation”.*

<sup>94</sup> Invero, l'art. 7, par. 6 del decreto del 19 aprile 1995 prescrive di tenere conto dell'interesse:

*“1° du maintien de la sécurité, de la fluidité et de la continuité du trafic maritime;  
2° de la conservation, de la protection et de l'assurance de l'efficacité des voies navigables et de leur dépendances;  
3° de la protection de la population et de l'environnement”.*

<sup>95</sup> Sul punto, occorre por mente alle affermazioni del par. 5 dell'art. 7 oggetto di analisi:

*“Quand ni le pilotage ordinaire, ni le PAD peuvent être assurés, il est défendu aux navires de continuer leur voyage, sauf si les fonctionnaires de l'instance compétente désignés par le Gouvernement flamand ont accordé une autorisation individuelle de navigation”.*

basandosi per l'appunto sugli elementi appena illustrati.

l'elemento acqueo, il servizio di pilotaggio potrà avvalersi dell'ausilio di un ulteriore prestatore specializzato garantito dalla Regione.<sup>96</sup>

Quanto all'esecuzione dei compiti di pilotaggio, contemplata dalla *Section 4* del decreto del 19 aprile 1995, il Governo fiammingo beneficia del potere di indicare la forma e i termini necessari per la richiesta del servizio presso l'erogatore. Domanda che, in base all'art. 9, risulta obbligatoria sia all'arrivo sia in fase di partenza.<sup>97</sup>

Come osservato nella legislazione italiana, anche in quella delle Fiandre i piloti esercitano la funzione di consiglieri del comandante, soggetto che rimane quale unico ed autentico *deus ex machina* delle manovre nonché della rotta della nave (art. 8).<sup>98</sup>

Anzi, la legge addossa a quest'ultimo anche un'altra responsabilità, quella della sicurezza del pilota, attribuita dal momento dell'imbarco di tale figura sino al suo sbarco (art. 10).<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> “*En vue du transport sur l'eau d'un pilote, le service de pilotage fera appel au service spécialisé de la Région flamande*”. È questo il testo del nuovo art. 5-bis, inserito nel decreto del 19 aprile 1995, dal *Décret du 13 février 2009*.

<sup>97</sup> Tale precetto, per effetto delle modifiche comportate dal decreto del 13 febbraio 2009, recita:

*“En vue du bon fonctionnement du service de pilotage et de la sécurité du déroulement du trafic, une demande de services de pilotage introduite à temps auprès du service de pilotage, sous la forme et dans les délais fixés par le Gouvernement flamand, est obligatoire à l'arrivée ou au départ”.*

<sup>98</sup> Detta disposizione enuncia in termini piuttosto cristallini che nella loro attività di suggerimento della rotta ai piloti compete consigliare il comandante:

*“Tant lorsqu'ils donnent des avis de pilotage lors du pilotage ordinaire que lors du pilotage à distance, les pilotes agissent en tant que conseiller du commandant.*

*Seul ce dernier est maître de la conduite et des manœuvres du navire.*

*Les pilotes peuvent, en vue de l'exécution de leur tâche, mais sous la responsabilité exclusive du commandant, procéder à toutes les opérations intellectuelles et matérielles jugées utiles et nécessaires par le commandant, et éventuellement tacitement tolérées par ce dernier, y compris les opérations ayant trait aux aspects de la navigation proprement dite”.*

<sup>99</sup> Nella configurazione dei rapporti tra queste due figure offerta dall'art. 10 del decreto del 19 aprile 1995 il

*“commandant est obligé de veiller à ce que le pilote, tant qu'il est à bord du navire, soit gratuitement et convenablement nourri et logé.*

Il decreto del 1995 si occupa anche della percezione dei diritti esigibili in seguito allo svolgimento delle attività di pilotaggio. In generale, l'art. 11 afferma che ogni comandante di vascello obbligato, in virtù del suesposto art. 7, a prendere a bordo un pilota deve corrispondere i diritti di pilotaggio ordinario per poter usufruire del servizio.<sup>100</sup> Analogamente, il successivo art. 13 prevede una norma di identico tenore con riferimento alle indennità da pagare per le prestazioni PAD.<sup>101</sup> In entrambi i casi, è interessante notare come il provvedimento riconosca al Governo fiammingo la competenza di fissare le tariffe dovute dal naviglio a seconda della categoria cui appartiene, identificando le modalità di prelievo oltre alla persona giuridica o il servizio incaricato dell'esazione.<sup>102</sup>

A supplemento di quanto appena scorto, l'art. 14-*bis*, inserito nel decreto con un emendamento del 2008, svela l'esistenza di un'indennità VBS, dovuta da ciascuna nave proveniente dal mare con lunghezza superiore ai 46 m. ed avente come destinazione uno scalo dell'area fiamminga, a patto che risulti integrato nel sistema di assistenza al traffico. Come chiarisce poco successivamente lo stesso articolo, si tratta in realtà di un tributo valido sia per la navigazione in entrata che per quella in uscita nelle/dalle zone ove è prestata detta assistenza al traffico, il cui importo è proporzionato alle dimensioni delle imbarcazioni, determinato in base ad una tabella inclusa nel testo dell'atto in esame.<sup>103</sup> Sul punto, vale la pena di osservare che, qualora il tragitto venga percorso con il supporto di un rimorchio, la disposizione

---

*Il est responsable de la sécurité du pilote, aussi bien pendant toute la durée de sa présence à bord, que lors de l'embarcation et de la débarcation, quelle qu'en soit la façon".*

<sup>100</sup> È importante osservare come l'art. 11 includa tra i soggetti tenuti alla corresponsione dei diritti di pilotaggio ordinari anche i "commandants auxquels est accordée une exemption générale our un certain trajet", ovvero soggetti beneficiari di un'esenzione rispetto all'obbligo di avvalersi di un pilota a bordo del vascello.

<sup>101</sup> Si veda quanto statuito dall'art. 13, primo comma del decreto in commento.

<sup>102</sup> In proposito, militano sia il primo comma dell'art. 12 che il quarto comma dell'art. 13 del decreto del 19 aprile 1995.

<sup>103</sup> Dispone in questi termini il par. 2 dell'art. 14-*bis*.



precisa che l'indennità VBS debba essere calcolata separatamente per i due mezzi, in ragione delle loro rispettive misure.<sup>104</sup>

Tuttavia, occorre a questo punto soffermarsi su di una puntualizzazione di primaria importanza: le norme sin qui illustrate oltre a non applicarsi al pilotaggio d'altura, non riguardano le persone fisiche o giuridiche impegnate nell'erogazione di prestazioni (di pilotaggio) sia ordinarie che a distanza in porti o canali a gestione decentrata (art. 4).<sup>105</sup>

Invece, laddove i piloti si trovino ad operare in dette aree, il decreto del 1995 esige il possesso di un brevetto di pilota portuale, rilasciato in seguito all'esito positivo di una prova attitudinale sostenuta dinanzi a una commissione specializzata e, comunque, in conformità alle regole stabilite dalle autorità governative delle Fiandre. Ora, mentre queste ultime devono disciplinare la durata, il ritiro o la sospensione di tale brevetto, gli altri aspetti concernenti l'organizzazione del servizio *de quo* restano in capo alle amministrazioni decentrate dei beni citati (art. 19).<sup>106</sup> In

---

<sup>104</sup> L'art. 14-bis, par. 5, secondo comma enuncia come in caso di *“navigation remorquée, l'indemnité VBS est séparément due pour le remorqueur et pour le navire remorqué, sur la base de leur longueur respective”*.

<sup>105</sup> Il menzionato art. 4 del decreto del 19 aprile 1995 precisa appunto nel suo secondo comma che le previsioni suesposte

*“ne s'appliquent pas aux pilotes de haute mer et aux personnes physiques et juridiques chargées du pilotage ordinaire et du PAD ou de l'assistance au trafic dans les ports et les canaux à gestion décentralisée, excepté en ce qui concerne le canal maritime de Gand à Terneuzen, y compris les anciens bras du canal, la “Moervaart” et tous les bassins et darses qui y sont reliés et qui sont gérés par la ville de Gand”*.

<sup>106</sup> Questo è il testo del primo comma del citato art. 19 del *Décret relatif à l'organisation et au fonctionnement du service de pilotage de la Région flamande et relatif aux brevets de pilote de port, de maître d'équipage et de pilote de haute mer*:

*“Les pilotes opérant dans les ports et canaux à gestion décentralisée, doivent être détenteurs d'un brevet de pilote de port délivré conformément aux règles fixées par le Gouvernement flamand, après avoir réussi une épreuve d'aptitude devant une commission spécialisée”*.

Tale disposizione nei commi successivi si preoccupa di distinguere tra i compiti attribuiti al Governo fiammingo, il quale *“règle également la suspension, le retrait et la durée de validité de cet brevet”*, e quelli riconosciuti alle *“administrations décentralisées des ports et des canaux”*, che rimangono competenti *“pour régler les autres aspects de l'organisation du pilotage”*.

proposito, giova sottolineare come, successivamente ad una modifica del 2012, la Regione fiamminga non possa essere ritenuta in alcun caso responsabile dei danni cagionati dai titolari del brevetto di pilota nell'esercizio della loro professione (art. 19-*quater*).<sup>107</sup>

In conclusione, quindi, se nei numerosi specchi acquei del territorio delle Fiandre si registra un'ampia competenza del Governo fiammingo, riconosciuta da una normativa a carattere specifico di cui si è dato appena atto, nei singoli porti, solitamente oggetto di gestione decentrata, il servizio di pilotaggio risulta disciplinato dalle *havenbedrijven/régies portuaires*.<sup>108</sup>

#### 4.2.1 Anversa

I servizi tecnico-nautici nello scalo di Anversa<sup>109</sup> vengono erogati alle seguenti condizioni. Il pilotaggio nelle aree portuali è garantito in forma monopolistica da un soggetto imprenditoriale privato in forza di una concessione di servizio pubblico *ad hoc*, avente durata pari ad otto anni ed assentita dalla *Gemeentelijk Havenbedrijf*, l'autorità cui compete la gestione del porto.<sup>110</sup> Non risultano, tuttavia, prescrizioni

---

<sup>107</sup> Più precisamente, in forza dell'articolo 19-*quater* inserito nel decreto del 19 aprile 1995 dal *Décret du 30 novembre 2012* si stabilisce attraverso una previsione di ampio respiro che la "*Région flamande n'est pas responsable du dommage que le titulaire d'un brevet de pilote de port, de maître d'équipage et de pilote de haute mer cause lors de l'exercice de sa profession*".

<sup>108</sup> Hanno contribuito in maniera determinante a sostenere lo studio della legislazione belga sin qui illustrata e all'analisi della regolamentazione nonché della conformazione del mercato dei servizi tecnico-nautici degli scali di Anversa, Gand/Gent e Bruges-Zeebrugge il Prof. Eric Van Hooydonk della Universiteit di Gent, Chairman dell'International and EU Port Law Centre Portius, e gli Avv.ti Joris Van Raemdonck e Björn Cloots del suo studio legale sito in Anversa. Ad essi va il più sentito ringraziamento.

<sup>109</sup> Sulle relazioni economiche tra i vari attori in questo scalo, MEERSMAN H. – VAN DE VOORDE E. – VANELSLANDER T., *The Economic Fabric of Ports*, in MEERSMAN H. – VAN DE VOORDE E. – VANELSLANDER T. (edited by), *Future Challenges for the Port and Shipping Sector*, second edition, Oxon, 2013, pp. 96-103.

<sup>110</sup> Dette informazioni sono desumibili dalla consultazione del sito web <http://www.portofantwerp.com> nonché dal documento amministrativo in lingua fiamminga della *Gemeentelijk Havenbedrijf* di Anversa concernente l'invito alla manifestazione di interesse per la concessione del servizio di pilotaggio negli spazi portuali "*Uitnodiging tot concessies van openbare*

che ne impongano l'utilizzo in termini obbligatori. Diversamente, oltre le chiuse, punto di confine della zona portuale, il servizio è soggetto alla normativa speciale dettata per il fiume Schelda che, poco dopo aver attraversato la città, entra nel territorio dei Paesi Bassi, formando un ampio estuario.<sup>111</sup> Si tratta di un passaggio pressoché obbligato per le navi che salpano da Anversa per dirigersi verso le acque del Mare del Nord o, al contrario, provenendo dalle stesse decidano di fare scalo nella località nota per i diamanti. Ora, tale è l'importanza di questo collegamento con il mare aperto, che sin dal Trattato di Londra del 1839 tra il Belgio e l'Olanda, concernente la separazione delle loro rispettive aree territoriali,<sup>112</sup> tale corso d'acqua è stato oggetto di un regime *sui generis*. Basti pensare a quanto sancito dall'art. 9 della citata pattuizione di diritto internazionale, secondo cui la navigazione nella Schelda, oltre ad essere libera in quanto fiume che separa o attraversa sia il territorio belga che quello olandese (art. 9 par. 1 del trattato),<sup>113</sup> viene sottoposta a regole peculiari, tant'è che il pilotaggio, la posa di boe e la conservazione delle vie acquatiche di transito a valle di Anversa devono essere oggetto di sorveglianza comune, esercitata da commissari nominati da entrambi gli Stati (art. 9 par. 2 del trattato).<sup>114</sup> Riguardo al pilotaggio, la previsione menzionata da ultimo prevedeva la

---

*dienst in de haven van Antwerpen: het beloodsen van zeeschepen het meren en ontmeren van zeeschepen*". La disciplina del servizio è stata recentemente aggiornata dall'art. 5.1 del *Gemeentelijke Havenpolitieverordening* del 2014, pp. 63-67, disponibile nel sito suindicato.

<sup>111</sup> In argomento, VAN HOOYDONK E., *Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actuel en Europees perspectief*, in VAN HOOYDONK E. (Editor), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen. De Schelde in de XXIste eeuw*, Antwerp/Apeldoorn, Maklu, 2002, pp. 102-128.

<sup>112</sup> *Traité entre la Belgique et la Hollande, relatif à la séparation de leurs territoires respectifs, signé à Londres, le 19 avril 1839.*

<sup>113</sup> Infatti, l'art. 9, par. 1 del trattato recita:

*“Les dispositions des articles 108 jusqu'à 117 inclusivement de l'acte général du Congrès de Vienne, relatives à la libre navigation des fleuves et rivières navigables, seront appliquées aux fleuves et rivières navigables qui séparent ou traversent à la fois le territoire belge et le territoire hollandais”.*

<sup>114</sup> Il primo capoverso dell'art. 9, par. 2 del Trattato di Londra del 1839 statuisce:

*“En ce qui concerne spécialement la navigation de l'Escaut et de ses embouchures, il est convenu que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes de l'Escaut en aval d'Anvers, seront soumis à une surveillance commune, et que cette surveillance commune sera exercée par des commissaires nommés à cet effet de part e d'autre”.*

fissazione in misura moderata dei diritti relativi a detta attività, richiedendo che essa avvenisse per comune accordo e si applicasse ai bastimenti di tutte le nazionalità.<sup>115</sup> Inoltre, la medesima disposizione rinviava ad un successivo regolamento di esecuzione delle norme del trattato l'istituzione dei servizi di pilotaggio ritenuti necessari.<sup>116</sup>

Ebbene, concentrando l'analisi su tempi più recenti con il decreto 5 aprile 1995, entrato in vigore il 1 ottobre 2002 (c.d. *Scheldereglement/Règlement de l'Escaut*), è stata approvata la Convenzione di Middelburg dell'11 gennaio 1995 tra i Paesi Bassi, il Belgio e la Regione delle Fiandre che ha rivisto proprio il regolamento di esecuzione appena ricordato e il Capitolo II, Sezioni 1 e 2, del Trattato del 5 novembre 1842, relativo al pilotaggio e alla sorveglianza comune su di esso.<sup>117</sup> Questo atto è stato successivamente emendato dal Trattato concluso in data 21 dicembre 2005 tra la Regione fiamminga e i Paesi Bassi in merito ad una gestione nautica comune nel "*bassin de l'Escaut*".<sup>118</sup> Tramite quest'ultima iniziativa i soggetti contraenti hanno inteso delineare una responsabilità olandese-fiamminga congiunta

---

<sup>115</sup> Sempre l'art. 9, par. 2 del trattato, nel suo capoverso successivo enuncia: "*Des droits de pilotage modérés seront fixés d'un commun accord, et ces droits seront les mêmes pour les navires de toutes les nations*". Nell'arco temporale intercorrente tra l'entrata in vigore della pattuizione e detta fissazione dei diritti di pilotaggio, questi ultimi non avrebbero potuto superare quelli stabiliti nel 1829 per il delta della Mosa, utilizzato da Rotterdam.

<sup>116</sup> Infine, l'ultima parte dell'art. 9, par. 2 del trattato, sancisce:

*"Il sera au choix de tout navire se rendant de la pleine mer en Belgique, ou de la Belgique en pleine mer par l'Escaut, de prendre tel pilote qu'il voudra; et il sera loisible d'après cela, aux deux pays, d'établir dans tout le cours de l'Escaut et à son embouchure, les services de pilotage qui seront jugés nécessaires pour fournir les pilotes. Tout ce qui est relatif à ces établissements sera déterminé par le règlement à intervenir, conformément au § 6 ci-après. Le service de ces établissements sera sous la surveillance commune mentionnée au commencement du présent paragraphe. Les deux Gouvernements s'engagent à conserver les passes navigables de l'Escaut et de ses embouchures, et à y placer et y entretenir les balises et bouées nécessaires, chacun pour sa partie du fleuve".*

<sup>117</sup> In termini di maggior precisione il riferimento è all'*Annexe au Traité entre le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Belgique et la Région flamande de Middelburg du 11 janvier 1995 portant révision du Règlement sur l'exécution de l'article IX du Traité du 19 avril 1839 et du chapitre II, sections Ire et 2, du Traité du 5 novembre 1842, modifiés, relatif au pilotage et à la surveillance commune* (c.d. *Scheldereglement/Règlement de l'Escaut*).

<sup>118</sup> *Traité entre la Région flamande et le Royaume des Pays-Bas relatif à la gestion nautique commune dans le Bassin de l'Escaut* concluso il 21 dicembre 2005.

ed equivalente per la sicurezza e fluidità del traffico marittimo nell'area interessata.<sup>119</sup> Più precisamente, una gestione nautica comune mira a raggiungere un equilibrio tra le due componenti, cercando di migliorarne i livelli e, in ogni caso, seguendo le evoluzioni del diritto internazionale/europeo nonché quelle del progresso tecnologico.<sup>120</sup> A tal fine il Trattato del 2005 prevede il coinvolgimento in prima linea di tre organismi: della "storica" Commissione Permanente, composta secondo l'art. 4 da quattro membri, nominati due per ciascuno dai governi coinvolti (Paesi Bassi e Fiandre),<sup>121</sup> da un'Autorità Nautica Comune, costituita ex art. 6 da un funzionario per ciascuna Parte contraente,<sup>122</sup> e da un Segretariato che, oltre ad occuparsi della

---

<sup>119</sup> Ciò viene chiarito dall'art. 2, comma 1 del *Traité* del 2005 appena richiamato, ove si afferma che

*“En instituant la gestion nautique commune, les Parties contractantes visent à instaurer une compétence et une responsabilité néerlandaise-flamande commune et équivalente pour la sécurité et la fluidité du trafic maritime dans le bassin de l’Escaut”.*

<sup>120</sup> Illuminante sul punto è il comma 2 dell'art. 2 del *Traité* del 2005, disposizione volta a chiarire gli obiettivi della gestione nautica comune, individuati nella garanzia del mantenimento dei

*“niveaux actuels de sécurité et de fluidité du trafic maritime et, si possible, l’amélioration des niveaux de sécurité et de fluidité du trafic maritime, en aspirant à un équilibre optimal entre la sécurité et la fluidité”,*

ma anche a prescrivere le modalità con cui questa si deve esplicitare, richiedendo che essa sia *“adaptée aux normes internationales et de droit européen, ainsi qu’aux développements dans le domaines technologique, nautique et de l’économie de transport”.*

<sup>121</sup> In particolare, alla Commissione Permanente compete valutare in maniera costante la gestione nautica comune, presentando con cadenza biennale un rapporto al Governo fiammingo in cui traccia un giudizio sul livello di conseguimento degli obiettivi prefissati dal *Traité* del 2005 e, ove necessario, propone misure per realizzarli meglio o, addirittura, per affinarli o modificarli (art. 4, comma 6). Inoltre, detto organo provvede a disciplinare l'organizzazione, le modalità di funzionamento e le procedure decisionali dell'Autorità Nautica Comune nonché la strutturazione del Segretariato (art. 6, commi 9 e 10). Le funzioni della Commissione Permanente sono state fissate, oltre che dal Trattato di Londra del 19 aprile 1839 e da quello di Middelburg dell'11 gennaio 1995, dal Trattato de L'Aia del 23 ottobre 1957 tra il Regno dei Paesi Bassi e quello del Belgio *“régulant l’éclairage et la signalisation de l’Escaut occidental et ses embouchures”* e dalla Convenzione conclusa tra gli stessi Paesi a Bruxelles il 29 novembre 1978 per *“l’aménagement d’une chaîne de radar”* lungo la medesima tratta (art. 4, comma 2). Infine, giova puntualizzare che, per l'assunzione di decisioni da parte dell'organo in parola, si richiede l'unanimità (art. 4, comma 7).

<sup>122</sup> Tali funzionari e i loro supplenti sono nominati, in base all'art. 6, comma 1 del *Traité* del 2005, *“par le Responsable politique ayant la gestion nautique dans ses attributions”* all'interno di ogni Parte contraente. Più in generale, l'Autorità Nautica Comune si occupa della *“gestion nautique commune”*, dando esecuzione alle regole cristallizzate dalla Commissione Permanente (art. 6, comma 3). Con riferimento al ruolo dell'Autorità Nautica Comune è interessante notare come

comunicazioni esterna, svolge funzioni di sostegno alle prime due, sia di tipo amministrativo sia contenutistico, come evidenziato dall'art. 7<sup>123</sup>. Una delle novità maggiormente significative comportate dal Trattato del 2005 in analisi è l'approccio a catena, vale a dire una cooperazione ottimale tra la Commissione Permanente, l'Autorità Nautica Comune, le attività di gestione della navigazione, le autorità portuali di Anversa, Gand, Vlissingen e Terneuzen, i servizi di pilotaggio, rimorchio e ormeggio volta ad armonizzare la conduzione nautica nelle differenti aree del sistema idrografico dello Schelda e ad assicurare un'assistenza integrata al traffico per l'intero percorso sino al mare, tenendo conto dei diversi interessi coinvolti.<sup>124</sup> Per concretizzare e sviluppare un simile approccio, secondo l'art. 8 la Commissione Permanente deve concertare con le autorità portuali sopracitate, concludendo con esse apposite convenzioni. Su queste basi, l'Autorità Nautica Comune provvederà a concludere degli accordi di lavoro con i servizi delle capitanerie portuali (*in primis*, con il c.d. *harbour master's office* che, nella struttura istituzionale belga, trova collocazione internamente alle *havenbedrijven/régies portuaires*) nonché piloti,

---

questa sia capace di determinarsi rilevante anche in caso di “*calamités susceptibles d'avoir des conséquences directes pour la sécurité à terre*”, dovendo in simili circostanze operare in concertazione con le autorità competenti in virtù delle normative nazionali, cui dovrà fornire consiglio e prestare assistenza (art. 6, comma 5).

<sup>123</sup> Quest'ultima previsione statuisce infatti nel suo comma 2 che il

“*Secrétariat a pour mission:*  
(a) *de soutenir la Commission permanente et l'Autorité nautique commune aux niveaux du contenu, de l'administration et du secrétariat;*  
(b) *de soutenir la communication externe*”.

Ciò, dopo aver precisato che detto organo viene costituito dalla Commissione Permanente e risulta formato in maniera paritetica da funzionari olandesi e fiamminghi (art. 7, comma 1).

<sup>124</sup> La normativa di rilievo parla espressamente di “*approche en chaîne*”, tant'è che l'art. 1 del *Traité* del 2005 alla lettera m) si sofferma a fornirne una definizione, sottolineando come venga integrato da

“*une coopération optimale entre la Commission permanente, l'Autorité nautique commune, les services de gestion de la navigation, les autorités portuaires d'Anvers, Gand, Terneuzen et Vlissingen, les services de pilotage et les autres prestataires de services nautiques, ce qui permet d'harmoniser la gestion nautique dans les différentes zones de gestion et d'assurer une assistance intégrée au trafic pour le trajet entier entre la mer et le poste d'amarrage, en tenant compte des intérêts divers concernés*”.

rimorchiatori ed ormeggiatori attivi nei territori lambiti dal fiume.<sup>125</sup> In questo quadro, le disposizioni pattizie del 2005 hanno emendato lo *Scheldereglement*, confermando l'obbligatorietà del servizio di pilotaggio enunciata dal suo art. 9, ma differenziando l'intervento dei prestatori a seconda della qualifica del vascello: ove si tratti di uno "*Scheldevaarder*"<sup>126</sup> sono chiamati ad intervenire sia i piloti fiamminghi che quelli olandesi; viceversa, soltanto questi ultimi.<sup>127</sup> Entrambi redigono congiuntamente prescrizioni concernenti i mezzi di navigazione e di comunicazione utilizzabili dai piloti nell'assolvimento delle loro funzioni, le modalità di cambio di pilota nonché di conclusione delle manovre ed altri aspetti operativi.<sup>128</sup> Viene prevista

---

<sup>125</sup> Milita in tal senso, l'art. 8, comma 2 del *Traité* del 21 dicembre 2005.

<sup>126</sup> Per comprendere appieno la definizione di tale tipologia di vascelli è opportuno ricordare quanto affermato in sede di commentario allo *Scheldereglement/Règlement de l'Escaut* pubblicato nel *Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad* del 24 dicembre 1999, p. 49068 ss., di seguito alla *Loi* del 5 marzo 1999 "*portant assentiment*" al Trattato di Middelburg del 1995. In particolare, a p. 49073 si afferma

*"Il s'agissait tout d'abord de définir la notion de "Scheldevaarder". La règle de base en la matière est que les navires qui naviguent sur l'Escaut, dans ses embouchures ou sur le canal de Terneuzen à Gand sont considérés comme étant des Scheldevaarders pour autant qu'ils n'aient comme point de départ ou comme destination ni un port néerlandais situé sur l'Escaut ou sur le canal de Terneuzen à Gand, ni un poste de mouillage ou d'amarrage situé sur le territoire néerlandais. Sont des exceptions à cette règle les navires dont le point de départ comme la destination se situent sur le territoire belge et qui ne traversent pas la frontière Belgique / Pays-Bas en cours de trajet. Dans la pratique, tout navire qui n'est pas un Scheldevaarder et qui relève pas de l'exception ci-dessus est considéré comme étant un "wetschip" (des Pays-Bas) et tombe dès lors dans le champ d'application de la législation néerlandaise en matière de navigation et de pilotage. Ces définitions reflètent dans les grandes lignes la signification actuelle de ces notions".*

<sup>127</sup> L'art. 14, lettera B del *Traité* del 21 dicembre 2005 ha comportato delle modifiche per l'art. 9, comma 1 dello *Scheldereglement/Règlement de l'Escaut* ove, oltre a ribadirsi con previsione ad ampio raggio che "*Tout capitaine d'un navire est tenu de recourir aux services d'un pilote*", la disciplina è stata articolata in maniera diversa a seconda che il vascello sia o meno uno "*Scheldevaarder*". Infatti

*"Tout capitaine d'un Scheldevaarder est tenu de recourir aux services d'un pilote appartenant aux services de pilotage flamands ou néerlandais. Tout capitaine d'un navire qui n'est pas de Scheldevaarder, est tenu de recourir aux services d'un pilote appartenant aux services de pilotage néerlandais".*

Simile distinzione si riverbera anche in tema di comunicazione dell'orario probabile di arrivo o partenza (artt. 13 e 14 dello *Scheldereglement*) e di corresponsione dei diritti di pilotaggio (art. 22a dello *Scheldereglement*).

<sup>128</sup> L'art. 16 dello *Scheldereglement*, come innovato dall'art. 14 lettera E del *Traité* del 2005, statuisce nel suo comma 1 che

una sorveglianza comune, attribuita alla Commissione Permanente, sul pilotaggio nelle bocche della Schelda e nel canale da Gand a Terneuzen.<sup>129</sup>

Inoltre, sempre il 21 dicembre 2005 la Regione delle Fiandre è addivenuta alla conclusione con il Regno dei Paesi Bassi di un Trattato parallelo a quello sulla gestione nautica comune con cui le Parti contraenti hanno posto fine all'interconnessione delle tariffe relative ai diritti di pilotaggio nel bacino dello Schelda.<sup>130</sup> Nello specifico, con tale patto è stato emendato l'art. 9, par. 2 del Trattato di Londra del 1839, da un lato, cancellando il riferimento al comune accordo nella fissazione di detti contributi; dall'altro, affermando la competenza esclusiva della

---

*“Les services de pilotage flamands et néerlandais rédigent conjointement des prescriptions concernant:*

- a) les moyens de navigation et de communication à utiliser par les pilotes lors de l'exercice de leur tâche;*
- b) les modalités de changement de pilote;*
- c) les modalités de la fin de la course de pilotage;*
- d) d'autres sujets de nature opérationnelle”.*

<sup>129</sup> In merito, si riporta l'art. 31 dello *Scheldereglement*, nella formulazione emendata dall'art. 14 lettera J del *Traité* del 21 dicembre 2005.

- “1. Il est prévu une surveillance commune:*
  - a) de tous les dispositifs destinés à promouvoir la sécurité et la fluidité du trafic maritime, la préervation des chenaux et le fonctionnement de ces dispositifs;*
  - b) des services de pilotage sur l'Escaut et ses embouchures et sur le Canal de Gand à Terneuzen.*
- 2. La Commission permanente de Surveillance sur la Navigation sur l'Escaut, visée au Traité entre le Royaume des Pays-Bas et la Région flamande du 21 décembre 2005 relatif à la gestion nautique commune dans le bassin de l'Escaut, est chargée de la surveillance commune visée à l'alinéa premier.*
- 3. Les commissaires informent les services de pilotage de tous les règlements qu'ils fixent en vertu du présent règlement et de toutes les décisions qu'ils prennent en vertu du présent règlement ou des règlements fixés en vertu de ce dernier, dans la mesure où ces décisions concernent les services de pilotage”.*

L'ultimo comma dell'art. 31 appena richiamato fa riferimento alla normativa di secondo grado concernente il servizio di pilotaggio, integrata da regolamenti assunti in base allo *Scheldereglement* e altre decisioni prese in base a tali provvedimenti. Ebbene, in proposito occorre evidenziare come una disciplina di dettaglio in materia sia stata individuata dal *Loodsbestelregeling* del 13 dicembre 2012, altrimenti denominato in francese *Arrêté relatif au système de commande de pilotage*, entrato in vigore il 1 febbraio 2013.

<sup>130</sup> Strumento convenzionale denominato in lingua francese *Traité entre la Région flamande et le Royaume des Pays-Bas relatif à la cessation de l'interconnexion des tarifs des droits de pilotage* del 21 dicembre 2005.



Regione fiamminga nella determinazione di simili compensi.<sup>131</sup> Coerentemente, è stato modificato anche l'art. 24 dello *Scheldereglement*,<sup>132</sup> nel senso di riconoscere tra le attribuzioni del Ministro *flamand* competente in merito al servizio di pilotaggio nelle Fiandre, il potere di stabilirne le tariffe, le indennità, i criteri e le regole di applicazione anche in questo tratto fluviale, comunicando le proprie decisioni ai commissari dell'autorità congiunta.<sup>133</sup>

Pure il rimorchio viene prestato in regime di monopolio e, diversamente dal pilotaggio, fornito direttamente dalla medesima *Gemeentelijk Havenbedrijf*, cui spetta, oltretutto, la determinazione dei profili tariffari delle attività offerte.<sup>134</sup> Anche qui, superate le chiuse, il percorso da Anversa fino al mare avviene mediante navigazione sul fiume Schelda, risultando disciplinato da normativa speciale. Il servizio, viene erogato senza alcuna base concessoria da due operatori in concorrenza tra loro, mentre le tariffe variano a seconda che l'armatore abbia stipulato o meno un contratto con essi, rivelandosi nel secondo caso più elevate. Pertanto, si assiste ad un'interessante dicotomia: in ambito portuale, erogazione diretta ed esclusiva da parte dell'ente di gestione dello scalo che giustifica simile prerogativa in virtù di ragioni di sicurezza; nel rimorchio sullo Schelda, presenza di un libero mercato, aperto e potenzialmente contendibile da una molteplicità di operatori.<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> In questa direzione, l'art. 1 del Trattato "*relatif à la cessation de l'interconnexion des tarifs des droits de pilotage*" del 21 dicembre 2005.

<sup>132</sup> Emendamenti apportati dall'art. 2 del trattato in parola.

<sup>133</sup> Secondo l'art. 5 del Trattato del 21 dicembre 2005 tra Regione Fiamminga e Regno dei Paesi Bassi "*relatif à la cessation de l'interconnexion des tarifs des droits de pilotage*" la vigenza degli emendamenti suesposti è prevista per il 1 gennaio 2008 o, in caso di entrata in vigore successiva della pattuizione, il primo giorno dell'anno seguente a quello in cui la stessa si è perfezionata.

<sup>134</sup> Nel sito web dell'Autorità Portuale di Anversa, <http://www.portofantwerp.com>, si trova una traduzione inglese del regolamento tariffario per il rimorchio negli spazi portuali "*Tariff Regulations Dealing with Towage in the Docks*", vigente dal 1 gennaio 2014. Inoltre, occorre tenere presente che la disciplina del servizio è stata recentemente aggiornata dall'art. 5.3 del *Gemeentelijke Havenpolitieverordening* del 2014, pp. 74-83, disponibile nel sito dianzi indicato.

<sup>135</sup> In merito, si invita ad esplorare il sito internet <http://www.portofantwerp.com>.

Una struttura monopolistica del mercato è ravvisabile anche con riferimento all'ormeggio; nondimeno nella fattispecie la fornitura avviene ad opera di un'impresa privata, titolare di una concessione di servizio pubblico avente durata quadriennale rinnovabile una sola volta, secondo uno schema simile a quello visto per il pilotaggio in seno agli spazi acquei portuali.<sup>136</sup>

#### 4.2.2 Gand/Gent

L'ente di gestione dello scalo di Gand/Gent è stato fondato il 29 giugno 1999 dal Consiglio Comunale della città fiamminga in attuazione del suesposto decreto sui porti del 2 marzo 1999. È venuta così alla luce la “*Havenbedrijf Gent GAB*”, costituita nelle forme di una “*autonomous municipal company*”, secondo una struttura societaria emblematica dello spirito eminentemente municipale che distingue le istituzioni portuali delle Fiandre. In una fase successiva, la veste assunta da tale autorità è mutata in “*autonomous municipal port company*” (passando quindi da una “*autonom gemeentebedrijf*” ad una “*autonom gemeentelijk havenbedrijf*”, AGH) con conseguente adattamento dello statuto, in ottemperanza alle modifiche recate dal decreto del 1 febbraio 2008 al decreto portuale del 1999. Ciò al fine di adeguare meglio la configurazione dell'ente alle necessità derivanti dal settore ove esso si trova ad operare. Eppure i cambiamenti non sono terminati. A partire dal 1 gennaio 2014 la conformazione dell'organismo si è ulteriormente trasformata, approdando al modello di una “*Nv van publiek recht*”, ovvero di una “*limited liability company under public law*” in maniera da permettere allo stesso di partecipare ad investimenti sia all'interno che all'esterno dell'ambito portuale,

---

<sup>136</sup> Queste informazioni sono tratte dal documento amministrativo in lingua fiamminga della *Gemeentelijk Havenbedrijf* di Anversa concernente l'invito alla manifestazione di interesse per la concessione del servizio di ormeggio “*Uitnodiging tot concessies van openbare dienst in de haven van Antwerpen: het beloodsen van zeeschepen het meren en ontmeren van zeeschepen*”. Anche in relazione a questa prestazione tecnico-nautica, la regolamentazione è stata recentemente aggiornata dall'art. 5.2 del *Gemeentelijke Havenpolitieverordening* del 2014, pp. 68-73, disponibile nel sito dell'ente di gestione dello scalo.

procedere ad aumenti di capitale e consentire l'ingresso nell'azionariato delle comunità di Evergem e Zelzate (ove insistono alcuni spazi dello scalo) nonché della Provincia delle Fiandre dell'Est.<sup>137</sup> Detta evoluzione storica sembra peraltro confermare le analisi della dottrina<sup>138</sup> che facevano rientrare l'organizzazione in oggetto tra le c.d. *landlord authorities*, qualificate dal tratto caratteristico di non erogare, di per sé, servizi portuali.

Esaminando la disciplina dei servizi tecnico-nautici, il pilotaggio risente del percorso articolato che le navi da e per Gand/Gent devono compiere provenendo dal Mare del Nord o dirigendosi verso tali acque. Nei dettagli, giungendo dal mare, in una prima fase, i vascelli vengono assistiti da un “*sea pilot*” sino a Vlissingen, centro olandese localizzato nella parte esterna dell'estuario dello Schelda; in una seconda, la navigazione avviene risalendo il fiume sino a Terneuzen, grazie al supporto di un “*canal pilot*”. In quest'ultima località, ubicata ancora in Olanda, sono presenti tre chiuse che regolano l'accesso ad un canale, lungo trentadue km. e avente la funzione di collegare lo Schelda con Gand/Gent.<sup>139</sup> Il sostegno del suddetto “*canal pilot*” prosegue anche in tale via d'acqua sino al raggiungimento del perimetro portuale. Ora sia nel bacino del fiume Schelda sia nel canale che da Terneuzen conduce a Gand/Gent vige la regolamentazione peculiare illustrata *supra* in relazione allo scalo di Anversa. In entrambi i casi, il pilotaggio viene erogato quale servizio pubblico dal Governo fiammingo in cooperazione, soprattutto nell'area dell'estuario, con i professionisti olandesi. L'attività è oggetto di sorveglianza comune, attribuita alla Commissione Permanente sul pilotaggio. Invece, a quanto pare non sarebbe

---

<sup>137</sup> Per questo rapido *excursus* sui mutamenti legali nelle forme dell'ente di gestione del porto di Gand/Gent, vedi [http://en.havengent.be/default\\_History.aspx](http://en.havengent.be/default_History.aspx).

<sup>138</sup> ORRÙ E., op. cit., p. 49.

<sup>139</sup> Da un punto di vista gestionale, il canale da Terneuzen a Gand/Gent è amministrato per quindici km. dall'olandese *Rijkswaterstaat* (RWS), agenzia esecutiva del Ministero delle Infrastrutture e dell'Ambiente dei Paesi Bassi, e per diciassette km. dalla fiamminga *Afdeling Maritieme Toegang* (AMT), appartenente alla struttura regionale di governo delle Fiandre preposta alla mobilità e ai lavori pubblici.

necessario avvalersi di un pilota *ad hoc* negli spazi *strictu sensu* portuali dello scalo.<sup>140</sup> Con riferimento al servizio di rimorchio, esso è obbligatorio e viene svolto da due operatori differenti, seguendo, lungo il suddetto canale tra Terneuzen e Gand/Gent, le dichiarazioni dell’Autorità Nautica Comune.<sup>141</sup>

Allorché la nave superi gli 80 metri l’utilizzo di ormeggiatori diviene obbligatorio, con esenzione dal servizio quando il vascello si sposti lungo la stessa banchina, senza sciogliere tutte le cime. Le prestazioni sono garantite in esclusiva da un solo erogatore di natura privata, selezionato ad esito dello svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica.<sup>142</sup>

### 4.2.3 Bruges – Zeebrugge

L’ente di gestione del porto di Bruges – Zeebrugge è rappresentato dalla *Maatschappij van de Brugse Zeehaven N.V.* che, a partire dal 2013, ha sostituito la precedente *Maatschappij van de Brugse Zeevaartinrichtingen N.V. (M.B.Z.)*.<sup>143</sup> Data la complessità del sito, anche qui bisogna assolutamente distinguere la navigazione negli spazi marittimi e nel porto esterno<sup>144</sup>, aperto ed esposto alla forza delle maree, rispetto a quella riguardante il porto interno<sup>145</sup>, cui si accede mediante due chiuse (*Pierre Vandamme* nonché *Visartluis*), e nel canale (denominato *Baudouin Canal/Boudewijnkanaal*) che, dalla marina di Zeebrugge, ubicata direttamente sulla

---

<sup>140</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Ghent*, promossa dall’International Harbour Masters Association (IHMA), 2012, p. 38, in <http://www.portofghent.be>.

<sup>141</sup> Ivi, pp. 90-91.

<sup>142</sup> *Ibidem*.

<sup>143</sup> In merito, un’analisi lucida sullo scalo è costituita dallo studio di VANHOVE N., *Impact of the Port of Bruges-Zeebrugge on Employment: Reflections and Perspectives*, in BEKEMANS L. – BECKWITH S. (eds), *Ports for Europe. Europe’s Maritime Future in a Changing Environment*, Brussels, 1996, pp. 415-438.

<sup>144</sup> Indicato quale “*voorhaven*”.

<sup>145</sup> Noto, appunto, quale “*achterhaven*”.

costa, conduce, attraverso un percorso lungo dodici km., alle banchine di Bruges<sup>146</sup>. Ebbene, nella zona del porto interno di Zeebrugge, del *Baudouin Canal/Boudewijnkanaal* e dei *docks* di Bruges sia il pilotaggio che l'ormeggio vengono effettuati da un unico operatore privato in forza di concessione di servizio pubblico assentita dalla *Maatschappij van de Brugse Zeehaven N.V.*<sup>147</sup> Diversamente, le prestazioni di pilotaggio negli spazi marittimi e in quelli aperti del porto esterno sono garantite in regime esclusivo dai piloti fiamminghi, analogamente a quanto osservato per Anversa e Gand/Gent.

In termini simili, il rimorchio nelle aree portuali sia interne che esterne viene espletato in base ad un titolo concessorio, di durata attualmente pari ad un settennato, da un unico operatore privato in base ad una procedura di rilascio gestita dall'ente di amministrazione del porto.<sup>148</sup>

### 4.3 Germania

In termini storici, l'attuale configurazione tedesca del pilotaggio ha preso le mosse da due esperienze diverse e per certi versi contrapposte, quella di un *corpus* di piloti aventi natura privata, tipica degli scali afferenti al Mare del Nord, e quella di

---

<sup>146</sup> La porzione portuale di Bruges ("zeehaven van Brugge") è a propria volta separata dal *Baudouin Canal/Boudewijnkanaal*, che la connette a Zeebrugge, mediante altre chiuse, per cui l'influenza delle maree in essa è limitatissima, se non nulla.

<sup>147</sup> Una disamina delle potenzialità e della situazione caratterizzanti la realtà portuale in oggetto è effettuata da KERCKAERT P., *The Development of Bruges Seaport: a Case Study*, in BEKEMANS L. – BECKWITH S. (eds), *Ports for Europe. Europe's Maritime Future in a Changing Environment*, Brussels, 1996, pp. 383-413.

<sup>148</sup> Queste informazioni sono tratte dal sito internet: <http://www.portofzeebrugge.be/>

gruppi di professionisti qualificabili come veri e propri pubblici ufficiali, attivi nei porti gravitanti sul Mar Baltico.<sup>149</sup>

La prima deriverebbe dalla tradizione medievale di libere contrattazioni, svolte su basi individuali e fondate sul caso singolo, tra primordiali compagnie di navigazione, da un lato, e pescatori locali nonché marinai, dall'altro. Questi ultimi, in virtù delle radicate conoscenze dei settori costieri nord-occidentali, si impegnavano a suggerire la rotta da percorrere in tali zone, dietro pagamento di un corrispettivo. Per disciplinare, almeno parzialmente, detto fenomeno la città di Amburgo fissò alcune regole nel 1656 (denominate, appunto, "*Hamburger Pilotage Ordnung*") prevedendo forme di autorizzazione allo svolgimento dell'attività. Simile esempio non restò isolato poiché altri centri storicamente associati alla Lega Anseatica e congiunti al Mare del Nord ne seguirono la scelta, decidendo di regolamentare il servizio in esame. Ebbene, il tratto comune a tutte queste legislazioni era rappresentato dal fatto che, nonostante le statuizioni ufficiali, i piloti mantenessero sostanzialmente ampia indipendenza, essendo tenuti soltanto ad appartenere ad apposite confraternite poste sotto il controllo delle municipalità.

Il modello appena esposto non trovava invece rispondenza negli scali affacciati o collegati al Mar Baltico, ove, seppur in un'epoca successiva,<sup>150</sup> sotto l'influenza prussiana i piloti venivano inquadrati quali pubblici ufficiali, in un contesto in cui le strutture statuali provvedevano direttamente sia ai pagamenti per le prestazioni effettuate sia ad eventuali assistenze previdenziali al termine del periodo lavorativo.

Solo nel periodo successivo alla Prima Guerra Mondiale ebbe luogo un'unificazione dei due modelli appena illustrati, venendo nel 1919 costituita la

---

<sup>149</sup> Per questa ricostruzione, si veda il paper FELDMANN H. – NISSEN D., *The German Pilot System and the WSD as Supervisory Authority*, presentato al 15<sup>th</sup> Seminar "*Nautischer Verein zu Bremen*" tenutosi il 23 febbraio 2008, reperibile sul sito <http://www.nvzb.de>.

<sup>150</sup> In particolare, il primo esempio di stazione di pilotaggio retta dallo Stato pare risalire al 1784, anno in cui detto organismo venne istituito a Bülk, località della costa baltica non lontana da Kiel.

Federazione Tedesca dei Piloti. In particolare, la soluzione adottata negli scali del Mare del Nord è risultata in ultima analisi prevalente, assistendosi alla creazione di corporazioni di piloti indipendenti anche nell'area baltica e alla rinuncia della qualifica di *civil servants* da parte dei soggetti già in servizio in tali località portuali.

In tempi più recenti, la Costituzione del 1949 nel suo art. 89 ha attribuito il pilotaggio alla competenza federale. Su queste fondamenta il 13 ottobre 1954 è stato emanato il *Gesetz über das Seelotswesen* (denominato, per brevità, *Seelotsgesetz* e tradotto in lingua inglese *German Maritime Pilotage Act*), provvedimento legislativo tuttora centrale nella disciplina del servizio in parola. L'analisi di questo strumento normativo consente infatti di cogliere la complessità della soluzione organizzativa approntata dai tedeschi con riferimento all'erogazione di simili prestazioni. Emerge un sistema articolato, ove, per un verso, il pilotaggio viene effettuato principalmente nell'ambito di *Seelotsreviere* (*maritime pilot districts*), individuati in rotte di navigazione e vie d'acqua che, per la sicurezza del transito, vengono appunto presidiate da servizi di pilotaggio permanenti e standardizzati,<sup>151</sup> per l'altro, tali distretti vengono autogestiti da due organi operanti su piani distinti: la *Lotsenbrüderschaft*, Corporazione dei Piloti costituita a livello locale e la *Bundeslotsenkammer*, Camera Federale dei Piloti.<sup>152</sup> Su di esse vigilano ulteriori autorità di supervisione, identificate dal Ministero Federale competente in materia di trasporti (attualmente *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, prima del 17 dicembre 2013 *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*) tra autorità appartenenti all'Amministrazione Federale delle Vie Acquee e dello *Shipping* (*Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes*).<sup>153</sup>

---

<sup>151</sup> Si esprime appunto in tal senso l'art. 2 del *Seelotsgesetz* secondo cui: “*Seelotsreviere sind Fahrtstrecken und Seegebiete, für die zur Sicherheit der Schifffahrt die Bereitstellung einheitlicher, ständiger Lotsendienste angeordnet ist.*”

<sup>152</sup> Si colloca in quest'ottica l'art. 3, par 2 del *Seelotsgesetz* che enuncia: “*Die Selbstverwaltung des Seelotswesens in den Seelotsrevieren obliegt den Lotsenbrüderschaften (§ 27) und der Bundeslotsenkammer (§ 34 Abs. 1).*”

<sup>153</sup> In proposito, è opportuno richiamare l'art. 3, par. 3 del provvedimento legislativo in esame:

Riconoscimento dei ruoli che trova una sintesi nel conferimento dei poteri di implementazione, mantenimento e controllo dei servizi di pilotaggio in capo al Governo Federale.<sup>154</sup>

D'altronde, il *Seelotsgesetz* ascrive al dicastero dei Trasporti ampie prerogative, in grado di spaziare dal rilascio delle licenze sino alle procedure con cui il comandante di un vascello può richiedere il servizio, comprendendo la determinazione dei requisiti psico-fisici necessari allo svolgimento delle prestazioni nonché degli intervalli temporali massimi entro cui si deve effettuare la visita medica volta ad atterstarli, del periodo obbligatorio di pratica, delle modalità di conseguimento dell'abilitazione e di una formazione continua lungo tutto il periodo di attività.<sup>155</sup>

Anche in tema di organizzazione dei distretti dei piloti al suddetto Ministero vengono assegnati poteri di regolamentazione del servizio mediante *Lotsverordnung* (*Pilot Order*), dovendo tuttavia previamente consultare i Länder costieri e la Camera Federale dei Piloti. Nello specifico, il *Bundesministerium* viene autorizzato a deliberare l'istituzione, l'unificazione, la soppressione e a delimitare i confini dei

---

“Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Behörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes als Aufsichtsbehörden zu bestimmen.”

<sup>154</sup> È quanto statuito dall'art. 3, par. 1 del *Seelotsgesetz*, in forza del quale “Die Einrichtung und Unterhaltung des Seelotswesens sowie die Aufsicht über das Seelotswesen sind Aufgaben des Bundes.”

<sup>155</sup> Sul punto, per un'esposizione esaustiva delle competenze riconosciute al Ministero Federale dal *Seelotsgesetz* si rinvia alle disposizioni dell'art. 4 di tale strumento normativo, ai sensi del quale

“Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. die Erteilung von Lotsenausweisen zu regeln,
2. die Anforderungen an die körperliche und geistige Eignung für den Beruf eines Seelotsen näher zu bestimmen und die Zeitabstände für die seeärztlichen Untersuchungen festzulegen,
3. den Umfang der vorgeschriebenen Ausbildung und Prüfungen sowie das Verfahren bei Abnahme der Prüfungen festzulegen,
4. Art und Umfang der Weiterbildung der Seelotsen zur laufenden Ergänzung der für die Lotstätigkeit notwendigen Kenntnisse zu bestimmen,
5. das Verfahren, wie die Schiffsführung einen Seelotsen anfordern muß, festzulegen.”



*pilot districts*, a stabilirne l'ordinamento e l'amministrazione, a prevedere la disponibilità di servizi standardizzati e permanenti, oltre ad acconsentire ai professionisti di prestare servizio oltre i propri limiti territoriali. Inoltre, lo stesso può definire le condizioni suscettibili di rendere obbligatorio il pilotaggio per le navi che attraversino un certo distretto. Similmente, il Ministero Federale è in grado di statuire la fusione, lo scioglimento e l'allargamento di una *Lotsenbrüderschaft*, Corporazione dei Piloti.<sup>156</sup> In merito a questi poteri organizzativi, occorre evidenziare come, diversamente dalle prerogative attinenti la sfera professionale delle risorse umane coinvolte, la legge ne consenta espressamente una delega alle summenzionate autorità di supervisione.<sup>157</sup>

Tali autorità hanno il compito di provvedere alla fornitura, alla conservazione e alla gestione delle strutture e dell'equipaggiamento richiesti per l'erogazione del servizio in oggetto. Sono dunque tenute ad occuparsi delle stazioni di pilotaggio a terra e in acqua, delle pilotine e delle imbarcazioni di collegamento, come affermato dall'art. 6 del *Seelotsgesetz*.<sup>158</sup> Ciò premesso in termini generali, la disposizione richiamata consente al Ministero di trasferire le competenze relative alle installazioni

---

<sup>156</sup> Le considerazioni in oggetto traggono origine dalla lettura dell'art. 5, par. 1 del *Seelotsgesetz*, disposizione che enumera le prerogative summenzionate:

*“Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, nach Anhörung der Küstenländer und der Bundeslotsenkammer durch Rechtsverordnung (Lotsverordnung)*

- 1. die Bereitstellung einheitlicher, ständiger Lotsendienste anzuordnen und die Seelotsreviere und ihre Grenzen zu bestimmen,*
- 2. Seelotsreviere aufzuheben, zu vereinigen oder zu erweitern sowie die Einzelheiten der Auflösung, Vereinigung oder Erweiterung von Lotsenbrüderschaften zu regeln,*
- 3. die Ordnung und Verwaltung der Seelotsreviere zu regeln,*
- 4. Seelotsen zu erlauben, ihre Tätigkeit über die Grenze des Seelotsreviers hinaus auszuüben, und*
- 5. die Voraussetzungen festzulegen, unter denen Schiffe beim Befahren eines Seelotsreviers zur Annahme von Seelotsen verpflichtet sind.”*

<sup>157</sup> Milita in tal senso proprio il par. 2 dell'art. 5 sopra ricordato.

<sup>158</sup> In particolare, la previsione citata afferma nel suo par. 1:

*“Die zur Wahrnehmung der Lotsendienste erforderlichen Lotseinrichtungen (feste und schwimmende Lotsenstationen, Versetz- und Zubringerfahrzeuge) werden von den Aufsichtsbehörden vorgehalten, unterhalten und betrieben.”*

e alle dotazioni mediante il *Lotsverordnung* suindicato sia alla *Lotsenbrüderschaften* che alla *Bundeslotsenkammer*, a patto che queste ultime diano il loro assenso. In simili circostanze, le autorità di supervisione mantengono comunque la funzione di vigilanza su di esse. Ma le possibilità di conferimento delle medesime competenze non si esauriscono qui, potendo l'istituzione federale investire persone fisiche e giuridiche. In dettaglio, laddove tali soggetti siano retti dal diritto privato, le Corporazioni dei Piloti e la Camera Federale dei Piloti potranno, con il consenso degli organi di supervisione, garantire loro istruzioni per lo svolgimento dell'incarico.<sup>159</sup>

L'esercizio della professione di pilota marittimo nell'ambito di un determinato distretto può avvenire solo ad esito di un procedimento di nomina.<sup>160</sup> Designazione che viene attestata da certificato ufficiale, conseguito in seguito al superamento di un esame, da svolgersi a conclusione di un periodo di pratica. In merito, è interessante osservare come il numero degli aspiranti piloti venga definito ogni anno dalle autorità di sorveglianza alla luce del volume di traffico nonché delle esigenze di personale, dopo aver consultato le *Lotsenbrüderschaften*.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Ciò emerge dall'analisi dei due paragrafi successivi dell'art. 6 (2 e 3), nella cui prospettiva

*“Nach näherer Bestimmung einer Lotsverordnung (§ 5 Abs. 1) können Vorhaltung, Unterhaltung und Betrieb von Lotseinrichtungen den Lotsenbrüderschaften oder der Bundeslotsenkammer mit deren Zustimmung übertragen oder damit natürliche oder juristische Personen beauftragt werden. Lotsenbrüderschaften und Bundeslotsenkammer können mit Zustimmung der Aufsichtsbehörden juristische Personen des privaten Rechts mit der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben beauftragen. (3) Werden Vorhaltung, Unterhaltung und Betrieb von Lotseinrichtungen auf die Lotsenbrüderschaften oder die Bundeslotsenkammer übertragen, so unterstehen diese der Fachaufsicht der Aufsichtsbehörden. Die Fachaufsicht erstreckt sich auch auf mit der Aufgabenwahrnehmung beauftragte natürliche oder juristische Personen.”*

<sup>160</sup> L'art. 7 del *Seelotsgesetz* è lapidario nell'evidenziare la natura indispensabile della nomina: *“Wer den Beruf eines Seelotsen in einem Seelotsrevier ausüben will, bedarf einer Bestallung.”*

<sup>161</sup> È questo il significato dell'art. 8, par. 2 del *Seelotsgesetz*, secondo cui *“Die Aufsichtsbehörden lassen mindestens jährlich im Benehmen mit den Lotsenbrüderschaften unter Berücksichtigung des Verkehrsaufkommens und der Personalstruktur die erforderliche Anzahl von Seelotsenanwärtern zu.”*

La natura giuridica del ruolo rivestito dal pilota marittimo deputato ad erogare le proprie prestazioni in un dato distretto è appurata dall'art. 21 del *German Maritime Pilotage Act*.<sup>162</sup> Questi agisce quale professionista indipendente, privo di qualsiasi mansione commerciale. La stessa previsione limita nel suo terzo paragrafo la responsabilità del pilota per ogni perdita o danni agli atti e alle omissioni qualificati da dolo e colpa grave.<sup>163</sup> D'altra parte, in conformità con quanto previsto dall'ordinamento italiano, sulla figura esaminata grava soltanto l'obbligo di consigliare il comandante il percorso e le manovre che la nave deve seguire per giungere con successo a destinazione o superare possibili insidie.<sup>164</sup> Invero, quest'ultimo rimane responsabile della navigazione del mezzo cui è preposto persino ove consenta di seguire in via diretta e pedissequamente le indicazioni del pilota.<sup>165</sup>

Si è già fatto più volte riferimento nell'ultimo scorcio della trattazione a due organismi, la *Lotsenbrüderschaft* e la *Bundeslotsenkammer*, reputati rilevanti dalla legislazione tedesca in materia. In un'ottica di maggior dettaglio, giova precisare che la prima, autentica struttura corporativa, risulta formata da tutti i piloti marittimi designati per un certo distretto, i quali sono per l'appunto tenuti a far fronte alle spese

---

<sup>162</sup> La disposizione richiamata statuisce nel suo par. 1 “*Der für ein Seelotsrevier bestellte Seelotse übt seine Tätigkeit als freien, nicht gewerblichen Beruf aus.*”

<sup>163</sup> Più precisamente, la previsione in parola utilizza i seguenti termini:

“*Für einen in Ausübung der Lotstätigkeit verursachten Schaden ist der Seelotse dem Reeder des gelotsten Schiffes oder einem anderen Auftraggeber nur insoweit zum Ersatz verpflichtet, als ihm Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt. Ist für einen Schaden, den der Seelotse in Ausübung der Lotstätigkeit einem Dritten zugefügt hat, neben dem Seelotsen auch der Reeder oder andere Auftraggeber verantwortlich, so ist in ihrem Verhältnis zueinander der Reeder oder andere Auftraggeber zum Ersatz verpflichtet, soweit nicht dem Seelotsen Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit zur Last fällt.*”

<sup>164</sup> In tema l'art. 23, par. 1 dello strumento normativo in analisi non lascia grande spazio a interpretazioni difformi, ove recita “*Der Seelotse hat den Kapitän bei der Führung des Schiffes zu beraten. Die Beratung kann auch von einem anderen Schiff oder von Land aus erfolgen.*”

<sup>165</sup> Il paragrafo successivo dell'art. 23 stabilisce infatti che “*Für die Führung des Schiffes bleibt der Kapitän auch dann verantwortlich, wenn er selbständige Anordnungen des Seelotsen hinsichtlich der Führung des Schiffes zulässt.*” Inoltre, il par. 3 di tale disposizione disciplina il caso in cui siano presenti una pluralità di piloti, prevedendo che solo uno di essi debba suggerire le manovre al comandante, mentre agli altri spetterà assistere il c.d. *advising pilot*. Nello specifico, si sottolinea che il comandante dovrà conoscere in anticipo, prima dell'esecuzione delle prestazioni, chi avrà il compito di consigliarlo.

cui dà luogo e rappresenta una persona giuridica di carattere pubblico, dotata di autonomia finalizzata a soddisfare i bisogni del territorio sovrinteso e a esercitare i compiti riconosciuti da leggi o regolamenti.<sup>166</sup> Nello specifico, ad essa spetta *inter alia* assicurare il rispetto da parte dei propri membri dei doveri concernenti la professione, facilitare e promuovere l'allenamento dei componenti, prevedere adeguate modalità di indennizzo in caso di morte, infortuni professionali e pensionamento non solo dei piloti ma anche di loro eventuali dipendenti, provvedere all'esazione delle imposte e distribuire gli utili tra i piloti dopo aver pagato le spese legate sia alla corporazione stessa che alle esigenze socio-previdenziali, definire la disponibilità del servizio mediante *börtordnung* nonché consultare l'autorità di sorveglianza in merito all'effettuazione delle prestazioni, mediare (laddove investita) eventuali dispute tra i suoi iscritti, deliberare operazioni di servizio interne.<sup>167</sup> La *Lotsenbrüderschaft* è composta da due organi, l'*ältermann* (*elder* in inglese), figura eletta per un periodo quinquennale e avente il potere di rappresentanza, nonché l'assemblea dei membri.<sup>168</sup> La residenza e la costituzione di tale corporazione sono

---

<sup>166</sup> In proposito, si osservi l'art. 27 del *Seelotsgesetz*.

<sup>167</sup> Tali compiti vengono elencati in dettaglio dall'art. 28, par. 1 del *Seelotsgesetz*, che si riporta per maggior contezza:

“Der Lotsenbrüderschaft obliegt es insbesondere,  
1. die Erfüllung der Berufspflichten zu überwachen und durch oder auf Grund der Satzung (§ 29) weitere Regelungen über die Berufspflichten im Rahmen der §§ 22 bis 26 zu treffen;  
2. die Ausbildung und Fortbildung der Seelotsen zu fördern;  
3. durch eine Börtordnung die Dienstfolge zu regeln;  
4. Bestimmungen über den inneren Dienstbetrieb zu treffen;  
5. auf Antrag bei Streitigkeiten zwischen Mitgliedern zu vermitteln;  
6. Maßnahmen zu treffen, die eine ausreichende Versorgung der Seelotsen und ihrer Hinterbliebenen für den Fall des Alters, der Berufsunfähigkeit und Todes gewährleisten, und die Durchführung dieser Maßnahmen zu überwachen;  
7. die Aufsichtsbehörde bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf dem Gebiet des Seelotswesens zu beraten und durch die notwendige Berichterstattung zu unterstützen;  
8. die Lotsgelder für Rechnung der Seelotsen einzunehmen;  
9. von den eingenommenen Lotsgeldern die Beträge einzubehalten, die nach § 27 Abs. 3 und nach § 35 Abs. 2 Nr. 6 sowie für die Versorgung der Seelotsen und die Zahlung eines Unterhaltsbeitrages an die Seelotsenanwärter erforderlich sind, die einbehaltenen Versorgungsbeiträge an die dafür zuständigen Stellen abzuführen, die einbehaltenen Unterhaltsbeiträge an die Seelotsenanwärter auszuzahlen sowie den Rest der Lotsgelder nach Maßgabe einer Verteilungsordnung an die Seelotsen zu verteilen.”

<sup>168</sup> Dispone in tal senso l'art. 30, par. 1 del *Seelotsgesetz*, in base al quale “Organe der Lotsenbrüderschaft sind der Ältermann und die Mitgliederversammlung”.

stabiliti dai suoi statuti, approvati con il consenso scritto o orale di almeno due terzi dei componenti, cui si deve sommare il parere favorevole dell'autorità di supervisione.<sup>169</sup>

Anche la *Bundeslotsenkammer*, organismo composto in ambito federale dall'insieme delle *Lotsenbrüderschaften*, gode di natura pubblica.<sup>170</sup> Ferma restando la vigilanza esercitata in via generale su di esso dalle autorità di supervisione, questo soggetto giuridico è posto sotto il controllo del Ministero competente in materia di trasporti. La sua sede deve essere decisa dai dagli enti corporativi che lo costituiscono. Numerosi sono i compiti ascritti alla *Bundeslotsenkammer*, tra cui rilevano la rappresentanza del complesso delle Corporazioni di Piloti dinanzi alle varie amministrazioni, lo svolgimento di indagini tra i propri membri su temi concernenti l'interesse delle *Lotsenbrüderschaften*, la presentazione di opinioni qualificate di esperti in questioni concernenti il servizio, ove domandato da autorità amministrative o giudiziarie, la prestazione di assistenza in merito alla legislazione di settore, la mediazione di controversie sia tra Corporazioni di Piloti sia, quando richiesto, tra i professionisti ivi iscritti, l'eventuale intervento adeguatore rispetto a insufficienze nel ricavo minimo derivante dalle tariffe concernenti un dato distretto di piloti.<sup>171</sup> Per rispondere a tali sfide, due sono gli organi in cui si articola la

---

<sup>169</sup> L'art. 29 della legge in commento si occupa di tali strumenti di regolamentazione dell'organismo corporativo, determinando che

*“Der Sitz und die Verfassung der Lotsenbrüderschaft werden im Rahmen der folgenden Vorschriften durch die Satzung bestimmt.*

*(2) Die Satzung wird von den Mitgliedern durch mündliche oder schriftliche Erklärung beschlossen. Zu dem Beschluß ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder erforderlich. Die Satzung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Sie ist im Verkehrsblatt zu veröffentlichen.*

*(3) Kommt eine genehmigungsfähige Satzung nicht zustande, so kann die Aufsichtsbehörde nach Ablauf einer von ihr gesetzten Frist eine vorläufige Satzung in Kraft setzen.”*

<sup>170</sup> È quanto sancito dall'art. 34, par. 1 del *Seelotsgesetz*.

<sup>171</sup> In proposito, la disposizione cardinale è rappresentata dal par. 2 dell'art. 35 della legge dedicata al pilotaggio, che enumera i compiti della Camera Federale dei Piloti:

*“Der Bundeslotsenkammer obliegt es insbesondere,  
1. in Fragen, welche die Gesamtheit der Lotsenbrüderschaften angehen, deren Auffassung zu ermitteln;*

*Bundeslotsenkammer*: la presidenza e l'assemblea delle *Lotsenbrüderschaften*, rappresentate dalle loro figure apicali, gli *ältermänner*. In un simile quadro, gli statuti possono affiancare al presidente ulteriori cariche deputate a presidiare peculiari aree di responsabilità. Ad esse dovrebbe aggiungersi comunque un vicepresidente secondo quanto previsto dall'art. 38 del *Seelotsgesetz*. Detta disposizione stabilisce infatti che il presidente e il suo vice ricevano un mandato pari a cinque anni, venendo eletti dall'assemblea delle corporazioni fra candidature esterne ai registri dei piloti e a seguito di approvazione del Ministero competente, il quale potrà rifiutare il proprio avallo solo per ragioni significative.<sup>172</sup> L'assemblea dei membri decide l'ammontare richiesto per coprire i bisogni in termini di personale e materiali della *Bundeslotsenkammer*. Ogni Corporazione di Piloti è quindi tenuta a contribuire a tale somma proporzionalmente al numero dei propri iscritti.<sup>173</sup>

Quanto alle autorità di supervisione, occorre rilevare come queste possano ingiungere sia alle *Lotsenbrüderschaften* che alla *Bundeslotsenkammer* di adempiere ai loro obblighi entro un determinato arco temporale. Laddove il periodo spiri invano, il *supervisory board* potrà sostituirsi a tali soggetti nel compimento delle prestazioni

- 
2. die Gesamtheit der Lotsenbrüderschaften gegenüber Behörden und Organisationen zu vertreten;
  3. auf Antrag bei Streitigkeiten zwischen Lotsenbrüderschaften oder Mitgliedern verschiedener Lotsenbrüderschaften zu vermitteln;
  4. Gutachten zu erstatten, die eine Verwaltungsbehörde oder ein Gericht in Angelegenheiten des Seelotswesens anfordert;
  5. an der Gesetzgebung, soweit das Seelotswesen berührt wird, gutachtlich mitzuarbeiten;
  6. sofern und soweit auf einem Seelotsrevier das tarifliche Lotsgeld-Soll-Aufkommen nicht erreicht wird, die Mindereinnahmen auf Antrag einer Lotsenbrüderschaft zwischen den einzelnen Lotsenbrüderschaften auszugleichen;
  7. Aufgaben wahrzunehmen, die ihr mit ihrer Zustimmung nach § 28 Abs. 4 übertragen worden sind."

<sup>172</sup> L'articolo in questione nel suo primo paragrafo prescrive

"Der Vorsitzende und sein Stellvertreter werden aus der Reihe der Seelotsen von der Mitgliederversammlung auf die Dauer von fünf Jahren gewählt. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Die Bestätigung kann nur aus wichtigem Grund versagt werden."

<sup>173</sup> Per detta indicazione si veda l'art. 40 del provvedimento in esame.

richieste, a spese degli inadempienti, oppure coinvolgere terzi nell'assolvimento del compito.<sup>174</sup>

Allorché un vascello si muova all'interno del perimetro territoriale di un distretto di pilotaggio deve pagare, da un lato, i diritti connessi alla messa a disposizione delle infrastrutture (denominati *Lotsabgaben*) e, dall'altro, una tassa per la fruizione del servizio e le spese che ne derivino (indicata con l'espressione *Lotsegeld*). In proposito, simili esazioni avvengono grazie alla presenza di un sistema tariffario, fissato attraverso apposito regolamento dal Ministero competente in materia di trasporti, dopo aver sentito i *Länder* costieri e la *Bundeslotsenkammer*. Più in dettaglio, tale strumento (c.d. *Lotstarifverordnung*) individua le condizioni che fanno sorgere gli obblighi di corrispondere *Lotsabgaben* e *Lotsgelder*, l'ammontare di simili imposizioni, le esenzioni dalle stesse, i termini temporali per il pagamento, i soggetti responsabili della riscossione, scegliendo a quest'ultimo riguardo tra le autorità di supervisione e la Camera Federale dei Piloti.<sup>175</sup> In argomento, la legge<sup>176</sup> si sofferma a puntualizzare che il valore dei *Lotsabgaben* non possa superare le spese pubbliche effettuate per il servizio, invitando a tener presente l'interesse pubblico

---

<sup>174</sup> In merito, l'art. 41, par. 1 del *Seelotsgesetz* cristallizza i poteri delle autorità di supervisione, statuendo:

*“Die Aufsichtsbehörde kann die Lotsenbrüderschaft zur Erfüllung ihrer Aufgaben unter Fristsetzung anhalten. Nach fruchtlosem Ablauf der Frist kann sie auf Kosten der Lotsenbrüderschaft die Aufgaben selbst durchführen oder die Durchführung Dritten übertragen.”*

<sup>175</sup> Per la precisione, il par. 2 dell'art. 45 della legge tedesca in commento dispone:

*“Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, nach Anhörung der Küstenländer und der Bundeslotsenkammer durch Rechtsverordnung (Lotstarifverordnung)*  
*1. die Voraussetzungen für die Pflicht zur Zahlung der Lotsabgaben und Lotsgelder,*  
*2. die Höhe der Lotsabgaben und Lotsgelder,*  
*3. die Fälligkeit, die Pflicht zur Vorschußzahlung oder Sicherheitsleistung, die Verjährung und das Erhebungsverfahren,*  
*4. die Befreiung von der Zahlungspflicht und*  
*5. die für die Erhebung der Lotsabgaben und Lotsgelder nach Maßgabe des Absatzes 4 zuständigen Stellen näher zu bestimmen. Soweit die Lotsabgaben betroffen sind, ist das Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen herzustellen.”*

<sup>176</sup> Si tratta dell'art. 45, par. 3 del *Seelotsgesetz*.

nella promozione dei trasporti. Analogamente, secondo il *Seelotsgesetz*<sup>177</sup> le *Lotsgelder* dovranno essere stabilite ad un livello capace di assicurare ai piloti un reddito e meccanismi previdenziali conformi alla loro qualifica e responsabilità, oltre a garantire indennità di sussistenza per gli apprendisti.

Tuttavia, la legge in esame contempla, come già accennato, la possibilità di porre in essere prestazioni di pilotaggio fuori dai distretti.<sup>178</sup> A tal fine, la normativa commentata subordina dette attività all'ottenimento di un permesso, rilasciato dalle autorità di supervisione ove il richiedente goda di requisiti psico-fisici e attitudinali adeguati, risulti in possesso delle qualifiche necessarie, avendo superato apposito esame, dimostri sufficienti conoscenze teorica e esperienza pratica in merito all'area di riferimento e, infine, non abbia compiuto sessanta anni.<sup>179</sup> Siffatto permesso, secondo quanto disposto dal *Seelotsgesetz*, rimarrà efficace anche qualora la zona di navigazione interessata divenga un vero e proprio distretto di pilotaggio o finisca incorporata in uno di essi.<sup>180</sup> I beneficiari potranno organizzare il servizio in un determinato specchio acqueo mediante accordi speciali, dovendo però ricevere l'autorizzazione delle autorità di supervisione.<sup>181</sup> Inoltre, si prevede che il summenzionato *Lotstarifverordnung* possa consentire ai piloti attivi fuori dalle aree

---

<sup>177</sup> Tale previsione si rinviene sempre nel par. 3 dell'art. 45, cui è necessario riferirsi per comprendere la regolamentazione delle fattispecie e le modalità di determinazione di *Lotsabgaben* e *Lotsgelder*:

*“Die Lotsabgaben sind so zu bemessen, daß ihr Aufkommen höchstens die öffentlichen Ausgaben für Zwecke des Seelotswesens deckt; das öffentliche Interesse an der Förderung des Verkehrs ist zu berücksichtigen. Die Lotsgelder sind so zu bemessen, daß die Seelotsen bei normaler Inanspruchnahme ein Einkommen und eine Versorgung haben, die ihrer Vorbildung und der Verantwortung ihres Berufes entsprechen und die Seelotsenanwärter einen Unterhaltsbeitrag erhalten können. Auslagen können nach Maßgabe des tatsächlichen Aufwandes festgesetzt werden.”*

<sup>178</sup> Dette attività vengono disciplinate dalla Parte Terza (*Dritter Abschnitt*) del provvedimento legislativo in esame.

<sup>179</sup> Inoltre, l'art. 42, par. 4 individua un limite temporale alla validità di detto permesso, precisando che questo non esplicherà più effetti alla fine del mese in cui il pilota compierà il suo sessantacinquesimo anno di età.

<sup>180</sup> Dispone in tal senso l'art. 42, par. 5.

<sup>181</sup> Ciò in ottemperanza alla prescrizione formulata dall'art. 44 del *Seelotsgesetz*.



distrettuali di riscuotere *Lotsegelder* nel loro interesse.<sup>182</sup> In relazione al pilotaggio svolto fuori da un distretto l'autorità di regolazione viene identificata dalla legislazione tedesca nel Ministero competente in materia di trasporti. L'istituzione in parola ha infatti facoltà di deliberare tramite regolamento l'abbassamento dei livelli di qualifica o la limitazione numerica dei permessi per certe zone di navigazione, i requisiti di esperienza pratica e conoscenza teorica necessari, le ore di riposo obbligatorie, il mantenimento di un aggiornamento e allenamento costanti, introducendo scadenze nella durata dei permessi o condizioni più severe per il rilascio dei medesimi, il conferimento di poteri sul segmento *de quo* alla *Bundeslotsenkammer* (quando vi consenta), anche nell'ottica di ammettere i piloti d'altura a partecipare alle consultazioni effettuate da quest'ultima sul tema.<sup>183</sup>

Considerazioni differenti meritano le prestazioni di rimorchio, servizio erogato, anche da un punto di vista storico, sempre su basi privatistiche. La genesi di tale attività vede affermarsi simile forma di ausilio agli spostamenti acquei a partire dal 1850, utilizzando piccole imbarcazioni destinate alle operazioni di alleggio. Mezzi che si scoprivano utili a spingere navi più grandi e a prestare assistenza nelle fasi di

---

<sup>182</sup> Secondo quanto contemplato dall'art. 45, par. 4, il quale in simili circostanze esclude per la loro esazione, diversamente da *Lotsabgaben* e *Lotsegelder* relativi al pilotaggio effettuato all'interno dei distretti, l'applicabilità del *Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz* (in inglese, *Administrative Enforcement Act*).

<sup>183</sup> Sul punto, occorre fare riferimento all'art. 43 della legge tedesca in esame, secondo cui

“Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung

1. für einzelne Fahrtgebiete an den Grad des Befähigungszeugnisses geringere Anforderungen zu stellen,
2. die Erlaubnis auf ein bestimmtes Fahrtgebiet zu beschränken,
3. Vorschriften über die Befristung der Erlaubnis, ihre Verbindung mit Auflagen und die Voraussetzungen ihrer Verlängerung zu erlassen, um sicherzustellen, daß der Seelotse die erforderlichen Kenntnisse auf dem laufenden hält und auf Grund einer ausreichenden Zahl von Lotsungen über die notwendigen praktischen Erfahrungen verfügt,
4. die erforderlichen praktischen Erfahrungen und theoretischen Kenntnisse zu bestimmen,
5. den Umfang der Ruhepausen festzulegen, die der Seelotse zwischen den einzelnen Lotsungen und während längerer Lotsungen einzuhalten hat,
6. der Bundeslotsenkammer mit deren Zustimmung Aufgaben auf dem Gebiet des Seelotswesens außerhalb der Seelotsreviere zu übertragen und den Umfang der Beteiligung der Seelotsen, die eine Erlaubnis erhalten haben, an Beratungen der Bundeslotsenkammer über Angelegenheiten des Seelotswesens außerhalb der Seelotsreviere zu bestimmen.”

ormeggio nonché disormeggio dei vascelli. In altre porzioni territoriali tedesche il servizio si è invece originato da barche da pesca dotate di motore a vapore che, in presenza di condizioni atmosferiche propizie, offrivano all'occorrenza un supporto alla movimentazione delle navi. Da qui la formazione di strutture societarie finalizzate all'adempimento di dette funzioni, talvolta ad esito di processi aggregativi coinvolgenti mercanti locali, talaltra quale corollario delle iniziative portuali intraprese da compagnie armatoriali.<sup>184</sup>

### 4.3.1 Amburgo

Pur distando oltre cento chilometri dal Mare del Nord, lo scalo tedesco gravita su tali acque grazie al collegamento fondamentale garantito dal fiume Elba. Le navi raggiungono dunque la città percorrendo un lungo tratto del basso corso di quest'ultimo, circostanza che concorre a spiegare come mai le similitudini con quanto osservato in relazione ad Anversa siano numerose. Infatti, anche qui le attività di pilotaggio si dividono in due diversi segmenti caratterizzati da distinte condizioni tecnico-operative: esistono prestazioni effettuate in ambito fluviale ed altre poste in essere negli spazi portuali.<sup>185</sup>

Nel tratto compreso tra la foce dell'Elba<sup>186</sup> e il vero e proprio *Hamburger Hafen*, inclusi tutti gli scali e i punti di ormeggio situati nel corso d'acqua, il servizio viene reso secondo un modello monopolistico dalla *Lotsenbrüderschaft Elbe*. Questa si avvale di quattro stazioni di piloti, deputate a presidiare le varie sezioni del percorso fluviale, dalla zona marina, ove è localizzata la più importante di esse, sino

---

<sup>184</sup> MAI A., *Nautical Technical Services in the ports of Bremerhaven and Bremen*, in AA.VV., *Safety in a liberalized market for marine services: Conference Report*, Venice, 2 March 2012, p. 63.

<sup>185</sup> Un'illustrazione particolareggiata dello scalo di Amburgo è offerta da BEHRENDT D. K., *The Vitality of the Hanseatic City: the Port of Hamburg – Past Challenges and Future Prospects*, in BEKEMANS L. – BECKWITH S. (eds), *Ports for Europe. Europe's Maritime Future in a Changing Environment*, Brussels, 1996, pp. 253-261.

<sup>186</sup> Precisamente a partire dalla boa "E 3" ubicata presso la nave-faro del Golfo di Helgoland.

all'ingresso nella zona portuale della città-stato (*Stadtstaat*) oggetto di analisi.<sup>187</sup> In particolare, l'unità di Brunsbüttel svolge un ruolo strategico poiché, oltre a monitorare tutto il traffico navale dell'estuario, controlla l'ingresso nel *Nord-Ostsee Kanal*, il c.d. Canale di Kiel, che, congiungendo il Mare del Nord con il Mar Baltico, permette di evitare la circumnavigazione della penisola dello Jutland con notevoli risparmi in termini spazio-temporali nonché di carburante.<sup>188</sup> Nel tragitto concernente il fiume il pilotaggio è obbligatorio per tutti i vascelli più lunghi di 350 m. o più larghi di 55 m.; dimensioni che si abbassano in ragione della tipologia di carico in caso di portarinfuse, nei cui confronti il servizio è prescritto ove i mezzi superino i 220 m. in lunghezza e i 32 m. in larghezza, e per le navi cisterna con lunghezza superiore a 150 m. o larghezza superiore a 23 m.<sup>189</sup>

All'interno dell'area portuale, invece, il pilotaggio viene effettuato da un'altra corporazione, la *Hafenlotsenbrüderschaft Hamburg* sempre secondo un approccio monopolistico. I piloti vengono destinati ai vari bastimenti da chi riveste la funzione apicale *pro tempore* in base al *Börtordnung*, strumento che stabilisce l'ordine di assegnazione dei professionisti. Pertanto, negli angusti e frequentati specchi acquei dello scalo il servizio viene riservato esclusivamente a personale con peculiare *expertise* delle manovre necessarie allo stato dei luoghi e alle difficoltà derivanti dalle condizioni meteo-marine. Tuttavia, le prestazioni non sono obbligatorie per tutte le imbarcazioni, riguardando solo i mezzi più lunghi di 90 m. o più larghi di 13 m. e ogni nave cisterna<sup>190 191</sup>.

---

<sup>187</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Hamburg*, promossa dall'International Harbour Masters Association (IHMA), 2014/15, p. 48, in <http://www.hamburg-port-authority.de>.

<sup>188</sup> Sul peculiare modello portuale adottato a Brunsbüttel, HEITMANN K., *Richtlinienvorschlag über den Marktzugang für Hafendienste Welche Auswirkungen erwarten die Seehafenbetriebe?*, in LAGONI R. (Herausgegeben von) *Deutsche Seehäfen: Hafenwettbewerb – Hafensicherheit – Schiffsentsorgung*, cit., p. 24.

<sup>189</sup> Ivi, p. 49.

<sup>190</sup> In tal senso milita la *Hafenlotsordnung (Port Pilot Ordinance)* del 19 dicembre 1995, che nel suo art. 30, par. 1 prescrive a tutte le navi cisterna di fruire dei servizi di pilotaggio portuale.

Con riferimento al rimorchio, si assiste ad una certa competizione dato che il servizio viene erogato da sei operatori diversi, sebbene quattro formino attualmente un unico consorzio denominato *Hamburger Arbeitsgemeinschaft*.<sup>192</sup> L'attività riguarda sostanzialmente gli spazi portuali della città-stato, non venendo in condizioni ordinarie offerta in sede fluviale.<sup>193</sup>

Quanto all'ormeggio, il numero dei fornitori censiti è pari a sette, quantità in grado di assicurare, perlomeno a livello teorico, una struttura del mercato improntata a dinamiche concorrenziali.<sup>194</sup>

Infine, si sottolinea come eventuali esenzioni rispetto alle prescrizioni suesposte o permessi di svolgere attività *extra ordinem* possano essere concessi dalla *Oberhafenamt*, divisione della *Hamburg Port Authority* avente competenza in materia di sicurezza marittima e di protezione dell'ambiente. Dunque, conformemente al modello anseatico, di cui la realtà in esame costituisce un archetipo, l'Ufficio del Comandante del Porto è inserito nella struttura organizzativa

---

<sup>191</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Hamburg*, cit., pp. 50-51.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> In merito occorre dare atto che il porto di Amburgo negli anni Novanta è stato teatro di un'accesa competizione tra gli operatori del servizio di rimorchio, tant'è che ROWLINSON M., *Harbour Towage: Perfect or Imperfect Competition in the Global Market?*, paper presentato alla International Association of Maritime Economists (IAME) nella conferenza tenutasi a Panama nel periodo 13-15 novembre 2002, pp. 1-6, ha parlato di vera e propria "*Hamburg Tug Wars*". Il *casus belli* si è profilato allorchè l'impresa di rimorchio portuale olandese Kotug ha fatto il proprio ingresso nel mercato dello scalo tedesco, in cui all'epoca erano presenti cinque erogatori che avevano concluso tra loro degli accordi di "*pooling*". Con tale entrata il nuovo operatore ha sbaragliato i *competitors*, praticando tariffe vantaggiose rispetto a quelle sino a quel momento richieste all'utenza e interrotto la situazione di immobilismo nei corrispettivi e di dinamiche concorrenziali attenuate che aveva caratterizzato nella fase antecedente il porto amburghese. Su questi profili, nella dottrina tedesca, LECHNER T., *Wettbewerb und EG-Freiheiten im Bereich der technisch-nautischen Dienste*, in LAGONI R. (Herausgegeben von) *Beiträge zum deutschen und europäischen Seehafenrecht*, Münster – Hamburg - London, 2001, p. 154.

<sup>194</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Hamburg*, cit., pp. 52-53. Sugli ormeggiatori di Amburgo, nella dottrina tedesca VON KAP-HERR K., *Weitere Entwicklungen des Port Package bis Ende Juni 2003*, in LAGONI R. (Herausgegeben von) *Deutsche Seehäfen: Hafenwettbewerb – Hafensicherheit – Schiffsentsorgung*, Münster, 2004, p. 36.

dell'istituzione incaricata della gestione manageriale dello scalo.<sup>195</sup> Nello specifico, l'*Oberhafenamt* deve ad esempio accertare il possesso dei requisiti indispensabili per beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di avvalersi di un pilota portuale, cioè il compimento del percorso interessato all'interno dello scalo per almeno dieci volte sotto la supervisione di un pilota e l'effettuazione con esito positivo di due viaggi di prova.<sup>196</sup>

### 4.3.2 Bremen/Bremerhaven

Entrambe le località sono adagate lungo le sponde del fiume Weser che garantisce loro uno sbocco vitale verso gli spazi pelagici del Mare del Nord. Mentre Bremen è ubicata nel cuore della pianura tedesca, Bremerhaven gode di maggior prossimità alla fascia costiera. L'elemento geografico permette di spiegare le analogie con la conformazione organizzativa delle prestazioni tecnico-nautiche adottata ad Amburgo, soprattutto in relazione al servizio di pilotaggio. Questo è infatti articolato in due segmenti distinti, il primo riguardando il corso d'acqua summenzionato ed avendo quindi natura fluviale, il secondo concernendo gli spazi *strictu sensu* portuali. Tuttavia, diversamente da quanto osservato in relazione al servizio afferente il fiume Elba, il pilotaggio lungo il Weser è a propria volta suddiviso in due distretti separati, per cui l'erogatore dell'attività nel tratto compreso fra la foce del fiume e Bremerhaven, ove le prestazioni sono rese da c.d. "piloti

---

<sup>195</sup> Nella sua analisi comparativa sugli enti di gestione degli scali DEBRIE J., *Different Tiers of Government in Port Governance: Some General Remarks on the Institutional Geography of Ports in Europe and Canada*, paper pubblicato nella "12th World Conference on Transport Research", tenutasi a Lisbona nel periodo 11-15 luglio 2010, p. 7 ha espresso una posizione articolata, rilevando come i maggiori porti tedeschi, Amburgo e Brema-Bremerhaven, siano in ultima analisi soggetti alla supervisione congiunta delle municipalità e delle regioni (*Länder*), presentando una *governance* istituzionale non comparabile con quella degli scali olandesi e belgi in cui la *supervisory authority* è esclusivamente municipale.

<sup>196</sup> Tali informazioni sono tratte dal sito internet: <http://www.hamburg-port-authority.de/en/port-customers/harbour-masters-office/sea-shipping/Seiten/default.aspx>.

marittimi”, differisce da quello operante nella rotta tra Bremerhaven e Bremen, formato da “piloti fluviali” propriamente denominati.

Le regole riguardanti l’attività prevedono che il pilotaggio nel Weser sia ineludibile per tutti i vascelli di grande cabotaggio con lunghezza superiore ai 90 m., larghezza massima ai 13 m. e pescaggio maggiore di 8 m. Soglie che si abbassano a 60 m. in lunghezza e 10 m. in larghezza qualora si tratti di navi cisterna. Il mercato del servizio ha una configurazione monopolistica venendo offerto in esclusiva da organismi aventi fisionomia corporativa, ciascuno competente con riferimento ad una porzione del corso d’acqua.<sup>197</sup>

Come già anticipato *supra*, entro il perimetro portuale delle località in oggetto, parzialmente circoscritto da chiuse volte a mitigare gli effetti delle maree, sono invece attivi altri professionisti, esperti delle manovre da effettuarsi tra le banchine. Il ricorso ai c.d. *docking pilot* è obbligatorio per le petroliere, gasiere e chimichiere più lunghe di 60 metri e più larghe di 10 metri. Per tutte le altre navi d’alto mare il pilotaggio è necessario ove oltrepassino i 90 metri in lunghezza e i 13 metri in ampiezza.<sup>198</sup>

Per poter esercitare il servizio di rimorchio occorre aver ricevuto apposita autorizzazione da parte dell’Ufficio del Comandante del Porto, *Hafenmesterei*, autorità che, in ossequio al modello anseatico, forma parte integrante dell’ente di gestione dello scalo. Da un punto di vista operativo, al fine di consentire l’imbarco e lo sbarco dei piloti portuali vengono utilizzati proprio i rimorchiatori.<sup>199</sup> Simili trasferimenti costituiscono d’altronde una delle prestazioni storicamente eseguite

---

<sup>197</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Bremen*, promossa dall’International Harbour Masters Association (IHMA), 2014, p. 43, in <http://www.hbh.bremen.de>; AA.VV., *Port Information Guide – Bremerhaven*, promossa dall’International Harbour Masters Association (IHMA), 2013, pp. 42-44, in <http://www.hbh.bremen.de>.

<sup>198</sup> *Ivi*, p. 44.

<sup>199</sup> *Ibidem*.

dalle società presenti nell'ambito in esame. Quanto alla genesi di queste ultime, è interessante notare che, mentre a Bremerhaven le prestazioni venivano offerte da una compagnia di navigazione quale parte integrante delle attività portuali, a Bremen il fornitore del servizio traeva origine da una decisione dei mercanti locali di mettere a fattor comune le risorse indispensabili per la creazione di tale soggetto.<sup>200</sup> Venendo ad epoche più recenti, la competizione nel settore è cominciata nel 1999, allorchè un nuovo *service provider* europeo, forte del sostegno di un gruppo di armatori pari alla metà della domanda esistente, ha deciso di impegnarsi in materia.<sup>201</sup>

Anche in relazione all'ormeggio si richiede l'esistenza di un previo provvedimento autorizzatorio ad opera dell'Ufficio del Comandante del Porto, *Hafenmesterei*.<sup>202</sup> Il servizio ha carattere obbligatorio<sup>203</sup> e viene reso in forma concorrenziale da una pluralità di operatori. Nello specifico, sino alla privatizzazione intervenuta nel 1971 a Bremen e nel 1974 a Bremerhaven, vi era un unico erogatore di natura pubblica.<sup>204</sup> A partire dal 2002, con l'ingresso di un nuovo fornitore, nel porto di Bremerhaven si è instaurata una certa competizione con riflessi positivi per l'utenza e, a quanto pare, senza pregiudicare gli standard di sicurezza.<sup>205</sup>

#### 4.4 Gran Bretagna

Nel Regno Unito il servizio di pilotaggio trova una sua regolamentazione compiuta nel *Pilotage Act 1987* che ha sostituito la disciplina previgente, costituita

---

<sup>200</sup> MAI A., op. cit., p. 63.

<sup>201</sup> Ivi, p. 66.

<sup>202</sup> AA.VV., *Port Information Guide – Bremerhaven*, promossa dall'International Harbour Masters Association (IHMA), 2013, p. 44, in <http://www.hbh.bremen.de>.

<sup>203</sup> *Ibidem*. Cfr. anche edizione 2014, p.44.

<sup>204</sup> MAI A., op. cit., p. 63.

<sup>205</sup> Ivi, p. 68.

dai *Pilotage Acts 1913 e 1983*, rivoluzionando la normativa dell'epoca, incardinata su di una serie di distretti, presidiati da *pilotage authorities*, a loro volta supportate da un organismo centralizzato, la *Pilotage Commission*, composto da un numero variabile di membri (tra i dieci e i quindici) individuati dal competente *Secretary of State* fra persone aventi peculiare preparazione e consolidata esperienza in materia. Nello specifico, a tale istituzione erano state attribuite numerose funzioni, dall'emanazione di pareri circa l'idoneità dell'equipaggiamento utilizzato nonché la correttezza delle condizioni di erogazione e il mantenimento della sicurezza della navigazione attraverso il servizio *de quo*, alla formulazione di raccomandazioni sull'obbligatorietà delle prestazioni e il numero dei professionisti necessario a ciascuna area, sino alla predisposizione di modelli per il pagamento delle pensioni, delle indennità in caso di infortunio e di altri *benefit* per il personale attivo e quello collocato a riposo. Orbene, nel ridisegnare il quadro dei soggetti protagonisti nell'organizzazione del servizio, la legge del 1987 ha disposto, da un lato, l'abrogazione delle *pilotage authorities*,<sup>206</sup> dall'altro, la soppressione della *Pilotage Commission*,<sup>207</sup> con il trasferimento dei poteri loro riconosciuti agli enti di gestione degli scali, le *harbour authorities*.<sup>208</sup>

Con riferimento a queste ultime, giova effettuare una breve digressione, dovendosi puntualizzare che le stesse, nell'ordinamento in analisi, non rispondono ad una tipologia univoca, ma variano notevolmente in ragione del carattere rivestito e dei compiti assolti. In particolare, sotto il primo profilo appaiono determinanti le

---

<sup>206</sup> In tal senso, la *section 24, subsection 1* del *Pilotage Act 1987* ha statuito: “*On the appointed day every pilotage authority within the meaning of the Pilotage Act 1983 shall cease to exist as such an authority*”.

<sup>207</sup> Analogamente, la *section 26, subsection 1* del *Pilotage Act 1987* ha previsto: “*On such day as the Secretary of State may by order appoint the Pilotage Commission shall cease to exist and the Commission shall use its best endeavours to secure that its work is completed by that day*”.

<sup>208</sup> È quanto si evince dalle *sections 24-26* del *Pilotage Act 1987*. In merito, BAIRD A. J. – VALENTINE V. F., *Port Privatisation in the United Kingdom*, in BROOKS M. R. – CULLINANE K., *Devolution, Port Governance and Port Performance* (Editors), Amsterdam, 2007, p. 68.



forme assunte e le modalità di istituzione. Alla luce di tali elementi la dottrina<sup>209</sup> infatti distingue le *harbour authorities* in numerose categorie: organismi costituiti in forza di un *Company Act*; *port trusts*, persone giuridiche prive di capitale azionario appositamente create da una disposizione di legge o conformemente ad essa per gestire uno scalo;<sup>210</sup> *statutory companies*, fondate in base ad una previsione degli *statutes*, ovvero di matrice legislativa; enti *sui generis* impegnati nella conduzione di molteplici realtà portuali, come la *Associated British Ports*; e, all'opposto, *local authorities*.<sup>211</sup>

A fronte di cotanta varietà nelle configurazioni che una *harbour authority* può scegliere o da cui può originarsi, corrisponde una considerevole ampiezza di potenziali settori di intervento. Il campo di azione di tali soggetti giuridici è in grado di spaziare, a seconda delle fattispecie, dallo svolgimento di compiti essenziali, limitati alla regolazione e al controllo della navigazione, sino a comprendere funzioni estremamente diversificate, quali la fornitura e la manutenzione di infrastrutture portuali, la prevenzione dell'inquinamento e la conservazione dei beni naturali ed ambientali, l'effettuazione dei dragaggi di mantenimento nei fondali, la rimozione di eventuali relitti, il coinvolgimento diretto nell'offerta di operazioni portuali e, addirittura, di servizi di pilotaggio.<sup>212</sup>

Di conseguenza, il termine denota organismi eterogenei, giustapponendo enti di respiro più limitato ad istituzioni particolarmente complesse, cui è demandato un

---

<sup>209</sup> DOUGLAS R. – LANE P. – PETO M., *Douglas & Geen on The Law of Harbours, Coasts and Pilotage*, 5<sup>th</sup> ed., London – Hong Kong, 1997, p. 11 ss.;

<sup>210</sup> Sulla definizione di questi enti, DOUGLAS R. – LANE P. – PETO M., op. cit., p. 15, n. 2.14; VAN HOOYDONK E., *The Law Ends where the Port Area Begins: On the Anomalies of Port Law. Inaugural Lecture at the Launch of Portius - International and EU Port Law Centre*, Antwerp/Apeldoorn, 2010, p. 38.

<sup>211</sup> *Halsbury's Laws of England*, 4<sup>th</sup> ed., Butterworths, London, 1999, vol. 36(1), p. 375; ORRÙ E., op. cit., pp. 51-52.

<sup>212</sup> ATWELL C., *Commercial Harbour Operations and Recreation*, in GOODHEAD T. – JOHNSON D. (Edited by), *Coastal Recreation Management: The Sustainable Development of Maritime Leisure*, London, 1996, p. 204.

ruolo maggiormente operativo. Alla luce di questa pluralità, il *Pilotage Act 1987* si preoccupa di fornire una definizione *ad hoc* di *harbour authority* in relazione al servizio in esame. Per la precisione, vengono riconosciute prerogative in tema di pilotaggio a quelle autorità che godano del potere di regolamentare i movimenti delle navi nonché la sicurezza della navigazione all'interno di uno scalo collocato integralmente o in parte entro un previgente *pilotage district*.<sup>213</sup> Fuori da questa ipotesi, possono rientrare tra le *harbour authority* in considerazione anche quegli enti di gestione del porto che sottopongano al *Secretary of State* apposita richiesta e beneficino di provvedimento (*order*) finalizzato ad attestarne la competenza in materia.<sup>214</sup>

Peraltro, la legge in commento riconosce proprio alla figura appena menzionata significative facoltà di intervento nell'organizzazione del servizio. Basti pensare che, qualora ragioni di efficienza e sicurezza della navigazione suggeriscano l'esercizio del pilotaggio da parte di una *harbour authority* anche all'esterno del proprio perimetro portuale, il *Secretary of State* potrà disporre mediante il citato strumento dell'*order* l'estensione dell'area interessata ai fini dell'erogazione delle prestazioni necessarie e, ove si verificano in ragione di ciò interferenze con *harbour authority* gerente altro scalo, la compressione delle competenze territoriali di quest'ultima.<sup>215</sup>

---

<sup>213</sup> La *section 1, subsection 1* del *Pilotage Act 1987* enuncia che

“in this Act “competent harbour authority” means any harbour authority —  
(a) which has statutory powers in relation to the regulation of shipping movements and the safety of navigation within its harbour; and  
(b) whose harbour falls wholly or partly within an active former pilotage district”.

Peraltro, giova precisare che la successiva *subsection 9* esclude espressamente la qualifica di *harbour authority* nei riguardi di “any own account operator” e di “a Queen’s harbour master”.

<sup>214</sup> In questi termini si esprime la *section 1, subsection 4* del *Pilotage Act 1987*:

“A harbour authority which is not a competent harbour authority may apply to the Secretary of State to be treated for the purposes of this Act as such an authority and on such an application the Secretary of State may by order provide that the applicant shall be a competent harbour authority for the purposes of this Act”.

<sup>215</sup> Il riferimento è alle previsioni contenute nella *section 1, subsection 3* del *Pilotage Act 1987*, a mente del quale

Ruolo, quello del *Secretary of State*, ulteriormente rafforzato con la novella legislativa apportata dal *Marine Navigation Act* del 2013 in base alla quale questi può, specularmente a quanto osservato *supra*, dichiarare l'incompetenza, in termini di regolamentazione del pilotaggio, di un ente di gestione portuale inglese o gallese.<sup>216</sup> A completamento del quadro brevemente tratteggiato, occorre inoltre tenere presente che il *Pilotage Act* ascrive i poteri esercitabili dal Comandante del Porto, c.d. *harbour master*, all'Autorità Portuale che lo ha nominato.<sup>217</sup>

Ciascuna *harbour authority* competente in materia deve valutare se e quali servizi di pilotaggio risultino indispensabili a garantire la sicurezza delle navi nel proprio specchio acqueo portuale e nelle prospicenze.<sup>218</sup> Oltretutto, laddove lo ritenga opportuno, ha il compito di dichiararne l'obbligatorietà, determinando sia i mezzi sia le fattispecie verso cui è imposto.<sup>219</sup> A tal fine, è tenuta a considerare i rischi derivanti dal trasporto di sostanze e beni nocivi per le aree implicate.<sup>220</sup> Alla

---

*“If the Secretary of State considers that in the interests of efficiency and safety of navigation a competent harbour authority should exercise pilotage functions both as respects its harbour and another area, he may by order provide —*

*(a) that this Act shall apply to that authority as if its harbour included that other area; and*

*(b) in a case where the other area is or falls within the harbour of another competent harbour authority, that that other authority shall not be a competent harbour authority for the purposes of this Act”.*

<sup>216</sup> Si tratta della *subsection 4A* introdotta dalla *section 1, subsection 1* del *Marine Navigation Act 2013* nella *section 1* del *Pilotage Act 1987*.

<sup>217</sup> Infatti, la *section 1, subsection 10* della legge in esame si preoccupa di puntualizzare che, con riferimento al servizio di pilotaggio, “*powers exercisable by the harbour master for a harbour shall be taken to be exercisable by the harbour authority which appointed him*”.

<sup>218</sup> In tema, WHITEHEAD D., *The UK System*, in AA.VV., *Safety in a liberalized market for marine services: Conference Report*, Venice, 2 March 2012, pp. 56-58.

<sup>219</sup> Dispone in tal senso la *section 2, subsection 1* del *Pilotage Act 1987*, secondo cui

*“Each competent harbour authority shall keep under consideration —*

*(a) whether any and, if so, what pilotage services need to be provided to secure the safety of ships navigating in or in the approaches to its harbour; and*

*(b) whether in the interests of safety pilotage should be compulsory for ships navigating in any part of that harbour or its approaches and, if so, for which ships and in which circumstances and what pilotage services need to be provided for those ships”.*

In dottrina, TSIMPLIS M. – SHAW R., *The Liabilities of the Vessel*, in BAATZ Y. (edited by) *Maritime Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxon, 2014, p. 273.

<sup>220</sup> Sul punto, si osservi la *section 2, subsection 2* del *Pilotage Act 1987*.

luce di simili ponderazioni, provvederà ad erogare prestazioni appropriate alle circostanze riscontrate.<sup>221</sup> In merito, la normativa in analisi consente alla stessa di autorizzare allo svolgimento della professione quelle persone adeguatamente qualificate alla fornitura dell'attività, specificando nel provvedimento autorizzatorio sia la zona di operatività che i vascelli coinvolti dal servizio.<sup>222</sup> Ancora nell'ottica di offrire *performance* di pilotaggio, la *harbour authority* potrà concludere tutti quegli accordi atti a permettere l'erogazione delle prestazioni ad opera dei suddetti piloti autorizzati, avvalendosi o di contratti di servizio o di lavoro.<sup>223</sup> D'altronde, l'Autorità Portuale verrà gravata anche dal compito di approvare le pilotine da questa direttamente impiegate nell'attività o di rilasciare licenza per quelle comunque adoperate nel proprio interesse, avendo in entrambi i casi l'onere di verificare l'idoneità delle imbarcazioni rispetto all'uso cui sarebbero destinate.<sup>224</sup>

Ove ragioni di sicurezza della navigazione lo consiglino, la legge in commento riconosce ad una *harbour authority* il potere di disporre che il pilotaggio abbia natura obbligatoria in relazione ad un dato bacino acqueo su cui esercita la sua competenza e qualora certe condizioni vengano integrate.<sup>225</sup> In forza di tale "*pilotage direction*", un

---

<sup>221</sup> La previsione richiamata è in specie la *section 2, subsection 3* del *Pilotage Act 1987*.

<sup>222</sup> La *section 3, subsection 1* stabilisce che

*"a competent harbour authority may authorise such persons to act as pilots in or in any part of the area in relation to which its duty under section 2(1) above is exercisable as it considers are suitably qualified to do so; and such an authorisation shall specify the area within which it has effect and may specify that it only has effect in relation to ships of a particular description"*.

Proprio a tal fine la legge riconosce a detta autorità il potere di determinare i requisiti in termini di

*"age, physical fitness, time of service, local knowledge, skill, character and otherwise to be required from persons applying for authorisation and provide for the examination of such persons"* (*section 3, subsection 2*).

<sup>223</sup> Per un approfondimento su tali aspetti, è opportuno rinviare a quanto previsto dalla *section 4* del *Pilotage Act 1987*.

<sup>224</sup> In proposito, il richiamo è alla *section 6* del *Pilotage Act 1987*.

<sup>225</sup> La *section 7, subsection 1* del *Pilotage Act 1987* afferma invero che

*"if a competent harbour authority considers that in the interests of safety it should do so, it shall direct that pilotage shall be compulsory for ships navigating in any area or part of an area in relation to*

vascello cui il servizio in parola venga prescritto dovrà essere accompagnato da un pilota autorizzato o posto sotto il controllo di un ufficiale di coperta in possesso di *pilotage exemption certificate* (PEC) concernente la nave nonché la zona interessate.<sup>226</sup> Sul punto, il *Marine Navigation Act* del 2013, come meglio si osserverà nel proseguo della trattazione, ha comportato una significativa estensione dei potenziali titolari di PEC, superando la precedente limitazione a comandanti oppure a primi ufficiali.<sup>227</sup> Ad ogni buon conto, la regolamentazione in analisi puntualizza che l'assoggettamento di un bastimento a pilotaggio obbligatorio non comporta un'elisione della responsabilità del proprietario o del comandante di esso per perdite e/o danni cagionati dal medesimo o dovuti alle modalità con cui è stato condotto.<sup>228</sup>

L'illustrazione della disciplina del pilotaggio vigente nel Regno Unito trova uno dei suoi momenti salienti nella previsione di una tipologia di dispositivi appena menzionata, i *pilotage exemption certificates* (PECs).<sup>229</sup> Questi hanno ordinariamente validità annuale ma, oltre a poter essere rinnovati per un analogo arco temporale ove

---

*which its duty under section 2(1) above is exercisable; and such a direction is referred to in this Act as a "pilotage direction" .*

<sup>226</sup> Si riporta il testo originario della *section 15, subsection 1* del *Pilotage Act 1987*:

*"A ship which is being navigated in an area and in circumstances in which pilotage is compulsory for it by virtue of a pilotage direction shall be —*

*(a) under the pilotage of an authorised pilot accompanied by such an assistant, if any, as is required by virtue of the direction; or*

*(b) under the pilotage of a master or first mate possessing a pilotage exemption certificate in respect of that area and ship".*

<sup>227</sup> Ciò per effetto della *section 2, subsection 3* del *Marine Navigation Act 2013* che nella *section 15, subsection 1, letter b)* sopra riportata ha sostituito le parole "*master or first mate*" con l'espressione "*deck officer*", ritenendo possibile riconoscere anche a quest'ultima figura, ove in possesso dei requisiti necessari, un'esenzione rispetto all'obbligo di avvalersi di un pilota autorizzato dalla *competent harbour authority*.

<sup>228</sup> Sotto questo profilo la *section 16* della legge in commento pare essere piuttosto cristallina.

*"The fact that a ship is being navigated in an area and in circumstances in which pilotage is compulsory for it shall not affect any liability of the owner or master of the ship for any loss or damage caused by the ship or by the manner in which it is navigated".*

<sup>229</sup> In merito, ORRÙ E., op. cit., pp. 57-59; WHITEHEAD D., op. cit., pp. 56-59.

permangano i requisiti per la concessione, sono modificabili con sostituzione della nave ivi contemplata, qualora soddisfino i parametri fissati per il nuovo vascello.<sup>230</sup> In caso di peculiari rischi implicati dal transito di navi all'interno di un certo scalo e su proposta della relativa *harbour authority*, il *Secretary of State* avrà facoltà di negarne il rilascio per un periodo massimo di tre anni.<sup>231</sup> In simili fattispecie, i PECs afferenti a tale realtà portuale cesseranno di essere validi, evento che dovrà essere notificato ai titolari da parte della competente Autorità di riferimento.<sup>232</sup>

Come evidenziato poco *supra*, grazie alle modifiche introdotte dal *Marine Navigation Act 2013* potranno essere beneficiari di PEC tutti gli ufficiali di coperta, ricomprendendosi *a fortiori* in tale categoria i ruoli di comandante e primo ufficiale, cui era in precedenza circoscritto il possesso di simili attestazioni.<sup>233</sup> A fronte di una tale estensione dei soggetti potenzialmente interessati, la *harbour authority* sarà comunque tenuta ad accertare che i candidati dispongano di un livello di capacità,

---

<sup>230</sup> In particolare, la *section 8, subsection 5* dispone in tema che

“A pilotage exemption certificate shall not remain in force for more than one year from the date on which it is granted, but —

(a) if the holder continues to be the master or first mate of a ship, may be renewed annually by the competent harbour authority on application by the holder if the authority continues to be satisfied as mentioned in subsection (1) above; and

(b) on the application of the holder may be altered so as to refer to different ships from those to which it previously referred if the authority is so satisfied as respects those ships”.

<sup>231</sup> Ebbene, secondo la *section 8, subsection 3*, nel *Pilotage Act 1987*

“If the Secretary of State is satisfied, on application by a competent harbour authority, that it is appropriate to do so by reason of the unusual hazards involved in shipping movements within its harbour, he may direct that during such period (not exceeding three years) as he may specify, notwithstanding that the authority is satisfied as mentioned in subsection (1) above, it may refuse to grant pilotage exemption certificates under that subsection”.

<sup>232</sup> Completa le previsioni appena riportate la successiva *subsection 4* della *section 8* a mente della quale

“Where a direction is given in respect of a competent harbour authority under subsection (3) above any pilotage exemption certificate granted by the authority shall cease to have effect and the authority shall notify the holders of such certificates of that fact”.

<sup>233</sup> Secondo quanto già in parte anticipato, la *section 2, subsection 1* del *Marine Navigation Act 2013* ha previsto l'inserimento del termine “*deck officer*” ove nel testo previgente nella *section 8* del *Pilotage Act 1987* compariva il riferimento al “*master or first mate*”.

esperienza e conoscenza delle peculiarità dei luoghi sufficiente a consentire loro di pilotare la nave in cui operano, o altra indicata nel certificato stesso, nello scalo in oggetto o in una sua porzione. Inoltre, laddove ragioni di sicurezza lo richiedano, l'organismo in parola avrà facoltà di esigere un'adeguata comprensione della lingua inglese.<sup>234</sup>

I requisiti fissati dalla *harbour authority* per la concessione di un PEC dovranno essere in ogni caso proporzionali, non potendo essere eccessivamente gravosi rispetto ai pericoli e alle difficoltà per la navigazione riscontrabili nello scalo presidiato o essere più onerosi di quelli richiesti, come osservato precedentemente, dal *Secretary of State* in costanza di situazioni particolarmente insidiose.<sup>235</sup>

Gli emendamenti apportati in materia dal *Marine Navigation Act* del 2013, che ha introdotto due nuove *sections* (8A e 8B) nel *Pilotage Act*, hanno specificato maggiormente la regolamentazione di settore e comportato un'estensione delle fattispecie in cui una *harbour authority* ha facoltà di sospendere o revocare un PEC. Ciò avverrà non più solo davanti a condotte caratterizzate da incapacità e negligenza professionale relativamente alla conduzione del vascello identificato nel documento, ma anche ove il possessore abbia fornito informazioni false, oppure vi sia stato un utilizzo abusivo del certificato, di talché la prestazione di pilotaggio sia stata resa da

---

<sup>234</sup> Nello specifico, lanciando lo sguardo alla *section 8, subsection 1* del *Pilotage Act 1987*, in seguito a istanza del candidato finalizzata al conseguimento della certificazione attestante l'esenzione dal pilotaggio (PEC), la *harbour authority* competente dovrà verificare, anche attraverso apposito esame,

“(a) that his skill, experience and local knowledge are sufficient for him to be capable of piloting the ship of which he is master or first mate (or that and any other ships specified in the certificate) within its harbour or such part of its harbour as may be so specified; and

(b) in any case where it appears to the authority to be necessary in the interests of safety, that his knowledge of English is sufficient for that purpose”.

<sup>235</sup> Occorre riferirsi alla *section 8, subsection 2* della legge in commento che, sul punto, ha modo di puntualizzare *inter alia* come i

“requirements imposed under subsection (1) above —

(a) must not be unduly onerous having regard to the difficulties and danger of navigation in the harbour in question.”

chi non era autorizzato o difformemente da quanto previsto nell'esonero o, ancora, si verifichi un evento suscettibile di evidenziare la perdita dei requisiti in capo al titolare del PEC che ne avevano giustificato il rilascio. La nuova disciplina esplicita anche lo strumento con cui la competente *harbour authority* dichiara la revoca o la sospensione del PEC, richiedendosi a tal fine una *written notice*. Prima di essa, secondo quanto già statuito nella normativa previgente, in caso di revoca l'organismo *de quo* dovrà avvertire mediante avviso scritto il titolare del certificato della propria intenzione e questi poter beneficiare di una *reasonable opportunity* per replicare alle contestazioni.<sup>236</sup>

Quanto alla sospensione, la novella legislativa chiarisce che essa non potrà superare i ventotto giorni, a cui sarà possibile aggiungere al massimo un periodo di pari durata qualora la *harbour authority* abbia bisogno di tempo per valutarne la tramutazione in revoca.<sup>237</sup>

Inoltre, si prevede l'eventuale corresponsione di un risarcimento da parte dell'Autorità Portuale competente a favore di qualsiasi soggetto che abbia subito una

---

<sup>236</sup> Più precisamente la nuova *section 8A*, aggiunta nel *Pilotage Act 1987* dalla *section 3, subsection 1* del *Marine Navigation Act 2013*, dispone che una

“*competent harbour authority may by written notice suspend or revoke a person's pilotage exemption certificate in the following cases.*

(2) *Case 1 is where an event has occurred as a result of which the authority is no longer satisfied of the matters specified in section 8(1)(a).*

(3) *Case 2 is where the authority thinks that the person has provided false information to the authority as to any of those matters.*

(4) *Case 3 is where the authority thinks that the person has been guilty of professional misconduct while piloting a ship.*

(5) *Case 4 is where—*

(a) *pilotage notification was given under section 15(4)(b) in reliance on the person's certificate, and*

(b) *in the event, the pilotage was carried out by a person who was neither an authorised pilot nor acting in accordance with a pilotage exemption certificate.*

<sup>237</sup> Ciò in base alle disposizioni della *section 8B, subsections 1 e 2*.

“(1) *The maximum period for which a pilotage exemption certificate may be suspended is 28 days.*

(2) *But if a harbour authority has suspended a person's certificate and is considering whether to revoke it, the authority may by written notice extend the suspension for a single period of up to 28 days.”*



perdita o sia probabile la possa soffrire a causa di una revoca o sospensione del PEC.<sup>238</sup>

Infine, a copertura delle spese affrontate dalla *harbour authority*, la normativa dispone che i costi amministrativi connessi a qualsiasi verifica afferente il riconoscimento, il rinnovo o la modifica di un PEC possano essere ragionevolmente addebitati al richiedente.<sup>239</sup>

Oltre ai certificati di esenzione relativi all'ambito portuale, la legge in commento contempla anche “*deep sea pilotage certificates*” riguardanti gli specchi acquei d'altura o comunque situati all'esterno delle aree assoggettate alla competenza di una *harbour authority*. In merito, la regolamentazione dettata dal provvedimento in esame incarica il *Secretary of State* di individuare l'organismo più idoneo al rilascio di simile documentazione, provvedendo ad autorizzarlo conseguentemente e a delinearne il perimetro di intervento. Quest'ultimo, fintantoché godrà di tale potere, concederà dette attestazioni a quanti soddisfino i parametri all'uopo determinati dal medesimo secondo ragionevolezza e risultino dunque qualificati a svolgere le mansioni di pilota nel tratto nautico in cui si espleta la propria autorità.<sup>240</sup>

La *section 10* del *Pilotage Act 1987* prevede la facoltà per la *harbour authority* competente di imporre degli oneri ragionevoli a fronte della fornitura del

---

<sup>238</sup> In tal senso, la *section 8B, subsection 5* come inserita nel *Pilotage Act 1987* dal *Marine Navigation Act 2013*: una

“*competent harbour authority which has suspended or revoked a certificate may pay compensation to any person who has suffered, or is likely to suffer, loss as a result.*”

<sup>239</sup> Simile affermazione viene scolpita nel *Pilotage Act 1987* dalla *subsection 8* della *section 8* nella cui ottica

“*A competent harbour authority may charge such fees in respect of any examination required to be taken for the purposes of this section or the grant, renewal or alteration of any pilotage exemption certificate as the authority considers reasonable for the purposes of meeting its administrative costs in connection therewith.*”

<sup>240</sup> In merito, si rinvia alla *section 23* del *Pilotage Act 1987*.

servizio. Più in dettaglio, la *subsection 2* della disposizione richiamata puntualizza che gli stessi possano riferirsi non solo alle prestazioni effettuate da un pilota autorizzato dall'ente in parola, ma anche coprire le spese incorse da questi per ragioni di servizio o essere richiesti a titolo di penalizzazione per ritardo nella partenza o nell'arrivo della nave o mancata notifica degli orari in cui tali eventi avrebbero dovuto/dovrebbero verificarsi. Inoltre, la previsione riconosce all'Autorità il potere di caricare sull'utenza i costi connessi al funzionamento e alla costante operatività di un presidio sull'area di interesse e qualsiasi altro esborso legato al mantenimento dell'organizzazione del servizio.<sup>241</sup> Parimenti, anche nei confronti di vascelli condotti da ufficiali di coperta muniti di PEC è possibile imporre degli oneri, a condizione che siano ragionevoli.<sup>242</sup>

La successiva *section 11* permette alla *harbour authority* di delegare lo svolgimento di alcuni compiti in materia ad una o più persone giuridiche, godendo in proposito della libertà di costituire società finalizzate esclusivamente al compimento degli stessi. Ciò, in base a valutazioni di opportunità e di idoneità del soggetto

---

<sup>241</sup> Infatti, la disposizione citata statuisce che

*“the charges to be made under that subsection may include —*  
*(a) charges for the services of a pilot authorised by the authority;*  
*(b) charges in respect of any expenses reasonably incurred by such a pilot in connection with the provision of his services as a pilot;*  
*(c) charges by way of penalties payable in cases where the estimated time of arrival or departure of a ship is not notified as required by the authority or the ship does not arrive or depart at the notified time;*  
*(d) charges in respect of the cost of providing, maintaining and operating pilot boats for the area;*  
*and*  
*(e) charges in respect of any other costs involved in providing and maintaining the pilotage organisation provided by the authority”.*

<sup>242</sup> Tale assunto si ricava dalla *section 10, subsection 3* del *Pilotage Act 1987*, come emendata dalla *section 2, subsection 3* del *Marine Navigation Act 2013*, il cui testo dunque attualmente recita:

*“A competent harbour authority which has given a pilotage direction may also make reasonable charges in respect of any ship navigating within the area to which the direction applies under the pilotage of a deck officer who is the holder of a pilotage exemption certificate in respect of the area and ship in question”.*

delegato rispetto alle funzioni coinvolte.<sup>243</sup> D'altro canto, salvo l'individuazione delle prestazioni di pilotaggio indispensabili a garantire una navigazione sicura nello scalo e la statuizione di una loro obbligatorietà per determinate navi e in presenza di peculiari circostanze, una *competent harbour authority* beneficia della facoltà di spogliarsi persino di tutte le altre prerogative assegnatele dal *Pilotage Act*, qualora si accordi con un ente omologo per la concretizzazione, nel proprio interesse, di tali attribuzioni.<sup>244</sup> In termini analoghi, due o più Autorità Portuali potranno disporre di adempiere congiuntamente le funzioni in esame oppure di trasferire le medesime ad un comitato paritetico o a qualsiasi altro organismo costituito a tal fine. Ad ogni modo, i compiti delegati rifluiranno sull'originaria *harbour authority* competente ove questa cessi le pattuizioni con cui ne aveva disciplinato l'assolvimento.<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> In proposito, la *subsection 1* della menzionata *section 11* del provvedimento legislativo in esame ammette la possibilità, pur escludendo funzioni di rilievo, che una *harbour authority* competente deleghi lo svolgimento di propri compiti ad altra persona giuridica, anche costituita *ad hoc*. In dettaglio, la previsione dispone che detta autorità

*“may arrange for its functions in relation to the provision of pilotage services (other than its functions under sections 2(1), 3(1), 4(2), 6(1)(b), 7(1), 8(1) above or section 28 below or its function of determining the qualifications to be required from persons applying for authorisation under section 3(2) above or any charge to be imposed under section 10(1) or (3) above) to be exercised on its behalf by such other persons as it thinks fit and may establish such companies as it thinks fit to exercise those functions on its behalf.”*

<sup>244</sup> In effetti, è questo il significato della *section 11, subsection 2* del *Pilotage Act 1987* secondo cui una

*“competent harbour authority may arrange for all or any of its functions relating to pilotage other than its duty under section 2(1) above to be exercised on its behalf by another competent harbour authority”.*

<sup>245</sup> La *section 11, subsection 3* della legge in oggetto dispone che

*“Two or more competent harbour authorities may arrange to discharge any of their functions relating to pilotage jointly and such arrangements may provide for the discharge of such functions by a joint committee or any other body established by the authorities for that purpose”.*

Tuttavia, la disposizione successiva prevede il processo inverso di riacquisizione delle funzioni a seguito di scioglimento dei vincoli precedentemente costituiti, prescrivendo in simile circostanze alla *competent harbour authority* di comunicare la decisione a mezzo di *“written notice”* (*section 11, subsection 4*).

#### 4.4.1 Southampton

Lo scalo è posto sotto la gestione della *Associated British Ports*, società avente natura privata che si occupa della conduzione di ben ventuno realtà portuali del Regno Unito, detenendo una quota di mercato pari ad un quarto circa dei traffici via mare del Paese.<sup>246</sup> Le prestazioni relative al pilotaggio vengono fornite unicamente da tale organismo, riconosciuto quale *competent harbour authority*. Il servizio ha carattere obbligatorio per i vascelli che superino i 61 m. in lunghezza complessiva o raggiungano i 20 m. nel caso in cui trasportino più di dodici passeggeri. Sono esenti da tale prescrizione le navi appartenenti alla *British Royal Navy* o amministrate da essa nonché delle marine militari di Stati del Commonwealth o, più in generale, straniere.<sup>247</sup>

Il servizio di rimorchio<sup>248</sup> viene effettuato da due differenti operatori in competizione tra loro<sup>249</sup> e anche l'ormeggio viene reso da una pluralità di imprese secondo logiche tendenzialmente concorrenziali. A quest'ultimo riguardo, il *Southampton Harbour Byelaws 2003* stabilisce nella sua *section 17* che, al momento di fare ingresso nel bacino portuale, il comandante di ogni nave debba essere atteso da risorse umane preparate da un punto di vista tecnico e sufficienti in termini numerici per far correre le corde attorno alle teste di molo, boe, colonne di alaggio e banchine, in maniera da assicurare il vascello alla riva.<sup>250</sup> Previsioni suffragate

---

<sup>246</sup> Tali dati si rinvencono nel sito <http://www.abports.co.uk>.

<sup>247</sup> Per queste indicazioni, *Port of Southampton. Port Users Information And Navigation Guidelines*, 2013, p. 93 che per le “*Pilotage Directions*” concernenti lo scalo rinvia al sito [www.southamptonvts.co.uk](http://www.southamptonvts.co.uk).

<sup>248</sup> Sul fatto che il mercato rilevante del servizio di rimorchio abbia dimensioni locali secondo l'Autorità Antitrust britannica, la UK Commission Competition (CC), cfr. DAVIES P., *Industry Structure and Competition Law in Harbour Towing*, Paper versato tra i Proceedings of the 46<sup>th</sup> Annual Conference of the Canadian Transportation Research Forum, svoltosi a Gatineau, Quebec nel 2011, pp. 3-4.

<sup>249</sup> Questa informazione si evince dalla pagina web:

[http://www.southamptonvts.co.uk/Contact\\_Us\\_and\\_Links/Directory\\_of\\_Port\\_Services/](http://www.southamptonvts.co.uk/Contact_Us_and_Links/Directory_of_Port_Services/).

<sup>250</sup> Infatti, nell'ottica del *Southampton Harbour Byelaws 2003*, *section 17*:

dall'obbligo, gravante ai sensi della successiva *section* 18 sempre su tale figura, di garantire una salda permanenza del bastimento alla sponda e un'idoneità degli ormeggi tale da permettere il carico nonché lo scarico delle merci e tollerare le oscillazioni o gli spostamenti dovuti al moto continuo delle maree.<sup>251</sup>

#### 4.4.2 Dover

Nello scalo ubicato lungo la parte più stretta del Canale della Manica, tanto da conferire il nome al braccio di mare ivi compreso (denominato, appunto, *Strait of Dover*) il servizio di pilotaggio viene erogato dalla locale *Harbour Board* che ha identificato la zona soggetta a pilotaggio obbligatorio nella fascia costiera racchiusa entro un miglio nautico dai confini marittimi del porto e negli spazi di cui questo si compone. Sono obbligate a fruire delle prestazioni di pilotaggio tutte le navi aventi lunghezza superiore a 50 m. e quelle recanti dimensioni inferiori ove trasportino sostanze pericolose alla rinfusa, risultino sotto-standardizzate o per qualsiasi ragione pregiudicate o, ancora, siano certificate per portare a bordo più di dodici passeggeri.<sup>252</sup> Beneficiano di un'eccezione in loro favore rispetto alla prescrizione menzionata ciascun vascello complessivamente lungo meno di 20 m., i pescherecci

---

*“The master of any vessel upon entering the Port shall have competent persons in attendance to run check ropes to the pierheads, quays, buoys or dolphins, and shall also have sufficient competent persons in attendance for mooring purposes”.*

<sup>251</sup> Sempre nel *Southampton Harbour Byelaws 2003*, la *section* 18 afferma che il

*“master of a vessel which is berthed or moored shall ensure that such vessel is securely made fast and that the moorings are adjusted as necessary to allow for the rise and fall of the tide and for the loading and unloading of cargo”.*

<sup>252</sup> Per tali informazioni si rinvia alla *“Pilotage Direction Number 4”*, emanata dal *Port of Dover* nell'agosto 2014, p. 3, tratta dal sito <http://www.doverport.co.uk/>.

con lunghezza registrata inferiore ai 47.5 m. e ogni nave della marina britannica nonché da guerra di nazionalità straniera.<sup>253</sup>

Anche l'attività di rimorchio viene offerta direttamente dalla *Dover Harbour Board*. Quanto al servizio di *mooring*, la città è stata tra le prime in Europa a sperimentare dispositivi completamente automatizzati, a seguito di installazioni tenutesi a partire dal dicembre 2004.<sup>254</sup>

### 4.4.3 Felixstowe

La località fa parte di un comprensorio formato da cinque porti, tra cui quelli di Harwich International e Harwich Navyard, ubicati alle foci dei fiumi Orwell e Stour nel Mare del Nord. In particolare, Felixstowe oltre ad essere il più grande di essi, costituisce il maggiore scalo del Regno Unito, specializzato soprattutto nella movimentazione di container.<sup>255</sup> La collocazione geografica del centro marittimo permette di comprendere le ragioni per cui la *harbour authority* competente in tema di pilotaggio sia stata ravvisata nella *Harwich Haven Authority*, il cui ambito di intervento comprende l'intero distretto, estendendosi, oltre agli insediamenti portuali summenzionati, anche ad Ipswich, Mistley e, appunto, Felixstowe.<sup>256</sup> Il servizio è obbligatorio per tutti i vascelli più lunghi di 50 m., mentre sono sollevati dalla necessità di ricorrere ad esso i bastimenti della *British Royal Navy*.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> *Ibidem*. Occorre tenere presente che lo stesso documento nelle pp. 3-9 illustra i requisiti necessari per la concessione di PECs relativi al sito portuale di Dover, nonché le condizioni di rinnovo e i doveri dei PECs holders.

<sup>254</sup> In proposito, si rinvia ad un articolo intitolato “*Automated Mooring System for Dover*”, redatto il 1 novembre 2004 per il *Maritime Journal* e attualmente collocato sul sito internet <http://www.maritimejournal.com>.

<sup>255</sup> Per tali affermazioni si rinvia al sito dello scalo: <https://www.portoffelixstowe.co.uk>.

<sup>256</sup> Inoltre, la *Harwich Haven Authority* si occupa di fornire *boarding e landing services* con riferimento ai fiumi Tamigi, Medway, Blackwater, Colne e Crouch.

<sup>257</sup> *Harwich Haven Authority - Haven Ports Pilotage Service*, documento pubblicato sul sito internet <http://www.hha.co.uk/navigation.html>.

Con riferimento al *towage*, occorre rilevare come, a seguito di un processo di acquisizione, l'attività venga erogata da un unico soggetto imprenditoriale di dimensioni rilevanti, attivo anche in altre sedi; le prestazioni di *mooring* vengono invece offerte dal *Port of Felixstowe*,<sup>258</sup> con personale operante sotto la supervisione dei *berthing masters*.

## 4.5 Francia

Prima della legge di riforma portuale n. 660 del 4 luglio 2008, la dottrina aveva ravvisato alla luce della *Loi n°. 65-491 du 29 juin 1965* e del *Code des ports maritimes* (istituito con il *Décret n°. 56-321 du 27 mars 1956*)<sup>259</sup> una *summa divisio* nell'ambito degli scali transalpini, tra *ports autonomes* ed i *ports non autonomes*. Mentre i primi venivano individuati in

*“établissements publics de l'État dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placés sous la tutelle du ministre de l'Équipement et soumis au contrôle économique et financier de l'État”*, gli altri venivano *“rattachés à un service de l'État, tel que la direction départementale de l'équipement, ou un service maritime spécialisé”*.<sup>260</sup>

Invero, risalendo indietro nel tempo, sin dalla Rivoluzione Francese la gestione degli scali marittimi venne attribuita in maniera generalizzata allo Stato, in omaggio

---

<sup>258</sup> In tal senso, si osservi quanto affermato nella seguente pagina web:

<http://www.portoffelixstowe.co.uk/files/pof/ebook/files/assets/basic-html/page100.html> .

<sup>259</sup> È interessante notare come la Francia sia stato il primo (e sinora unico) Paese a dotarsi di un vero e proprio Codice in materia portuaria, mentre i progetti di codificazione in argomento avviati in passato da Marocco e Mauritania non sembrano aver generato strumenti di diritto positivo. Per queste considerazioni, BEURIER J.-P. (sous la direction de), *Droits Maritimes*, Deuxième édition, Paris, 2008, p. 818.

<sup>260</sup> Per queste definizioni, BUNIET C., voce *Ports*, in *Guide Juridique Dalloz*, vol. IV, p. 395 ss.. Dette qualificazioni sono state riprese nella dottrina italiana da ORRÙ E., op. cit., p. 81.

ad una visione centralista.<sup>261</sup> Soltanto con la *Loi du 12 juin 1920*, integrata da un *Décret du 23 septembre 1921*, era stato introdotto un regime di autonomia per i porti di Le Havre e Bordeaux. Modello di governo che, proprio con la sopracitata legge del 1965, veniva ridisegnato ed esteso agli scali di Marsiglia, Nantes-Saint-Nazaire, Dunkerque, Rouen, La Rochelle, oltre a quelli d'oltremare della Guadalupa, come Pointe-à-Pitre.<sup>262</sup>

Successivamente, è iniziato un progressivo decentramento in materia, attuatosi attraverso passaggi molteplici, di cui i principali sono stati la *Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983*<sup>263</sup> e la *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004*. Con il primo intervento legislativo è avvenuto un trasferimento di competenze amministrative relative alla gestione dei porti turistici nonché marittimi commerciali e di pesca secondari dallo Stato rispettivamente ai *communes* e ai *départements*.<sup>264</sup> Stato che, nondimeno,

---

<sup>261</sup> Come puntualizzato da BEURIER J.-P., op. cit., p. 838,

*“c’est sous la période révolutionnaire que le pouvoir central affirme son autorité sur les ports maritimes. La loi des 14-25 janvier 1790 fixe le mode d’exécution des marchés relatifs aux travaux portuaires, peu de temps après, la loi des 26 juin-7 juillet 1790 confie au corps législatif le soin de fixer le budget nécessaire à l’entretien des ports. La loi du 27 vendémiaire An II accentua cette tendance en supprimant toutes les taxes municipales, et en les remplaçant par un droit de tonnage uniforme pour tous les ports, versé au budget de l’État afin que celui-ci finance les travaux portuaires”.*

<sup>262</sup> VENDÉ B., *Les polices dans les ports maritimes*, Aix-en-Provence, 2005, pp. 85-94. In particolare, l'autore francese osserva a p. 85 come

*“l’histoire des ports autonomes démontre le souci des opérateurs portuaires de concentrer au sein d’un seul organe “autonome” les fonctions administratives et commerciales (A). Mais, si à l’origine le conseil d’administration apparaissait appeler à occuper une telle position, le régime mis en place confère cette qualité au directeur de port (B). Le seul obstacle à son hégémonie réside dans le régime même des ports autonomes qui ne lui confère qu’une indépendance limitée”.*

<sup>263</sup> Emanata a completamento della *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983*.

<sup>264</sup> Chiarendo ulteriormente, in forza dell'art. 6, *premier alinéa* della *Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983*,

*“Le département est compétent pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche, dans le respect des dispositions prévues par le code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer”.*

Mentre con riferimento agli enti municipali il successivo *troisième alinéa* statuisce:

*“La commune est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports autres que ceux visés ci-dessus et qui sont affectés exclusivement à la plaisance. Cette compétence s'exerce dans le respect des*



conservava anche in relazione a detti luoghi alcuni compiti quali, ad esempio, l'organizzazione dell'assunzione di manodopera portuale e la polizia delle acque e “*de la signalisation maritime*”.<sup>265</sup> Inoltre, se alla luce di tale riforma i *départements* hanno acquisito la competenza sugli scali *non autonomes*, la competenza statale permaneva, da un lato, su quelli *autonomes* e dall'altro, sui porti di interesse nazionale e quelli prossimi a infrastrutture portuali di natura militare, identificati con decreto del Consiglio di Stato.<sup>266</sup>

Con la seconda azione di decentramento, si è determinato il passaggio al più tardi entro il 2007 della proprietà e delle competenze degli scali ove rilevava un *intérêt national* in mano alle *collectivités territoriales*<sup>267</sup> o a loro raggruppamenti.<sup>268</sup> Ogni tipologia di esse entro la fine del 2005 poteva esperire domanda finalizzata ad esercitare simili poteri sui porti coinvolti. Laddove, in particolare, fossero mancate richieste oppure non fosse possibile un accordo tra gli enti interessati, tali *collectivités territoriales* potevano essere rappresentate in base ad una norma di chiusura del

---

*dispositions prévues par le code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer.”*

<sup>265</sup> BEURIER J.- P., op. cit., p. 837.

<sup>266</sup> In proposito, ORRÙ E., op. cit., p. 81. L'art. 6, *deuxième alinéa* della *Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983* recita:

*“Demeurent toutefois de la compétence de l'Etat: - les ports maritimes autonomes, tels qu'ils sont définis aux articles L. 111-1 et suivants du code des ports maritimes, ainsi que l'intégralité de leurs équipements portuaires, quelle qu'en soit l'affectation; - les ports maritimes d'intérêt national, les ports maritimes contigus aux ports militaires, ainsi que l'intégralité de leurs équipements portuaires, quelle qu'en soit l'affectation. Leur liste est fixée par décret en Conseil d'Etat.”*

<sup>267</sup> Con questa espressione si intendono tutti gli enti pubblici territoriali collocati ad un livello inferiore a quello statale.

<sup>268</sup> È quanto stabilisce l'art. 30, *premier alinéa* della *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004*, secondo cui:

*“La propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat sont transférés, au plus tard au 1er janvier 2007 et dans les conditions fixées par le code des ports maritimes et au présent article, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures.”*

sistema o dalla *région* o dai *départements* ove sono ubicati i porti oggetto di trasferimento.<sup>269</sup>

Tuttavia, il modello in esame, storicamente impregnato da una forte influenza delle istituzioni pubbliche, nonostante le suddette misure volte a promuovere la “*décentralisation*” delle competenze nel settore, continuava a registrare consistenti perdite in termini di quote di mercato, soprattutto con riferimento al segmento della movimentazione dei *containers*.<sup>270</sup> Ciò spingeva il legislatore ad imbastire una riforma portuale, concretizzatasi nella summenzionata *Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008*. Tale atto normativo ha sostituito con riferimento alla Francia metropolitana (territori europei della *République française*) il regime dei *ports autonomes* con un nuovo sistema incentrato sui *grands ports maritimes*.<sup>271</sup> Questi ultimi, in particolare, costituiscono “*des établissements publics de l’État*”, istituiti quando gli scali rivestano un’importanza significativa per lo sviluppo economico e la gestione di un’area determinata<sup>272</sup> e diretti da un comitato esecutivo, sotto il controllo di un

---

<sup>269</sup> Sul punto, l’art. 30, *deuxième alinéa* della *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004* afferma *inter alia*: “*Les collectivités bénéficiaires sont désignées entre la région et les départements sur le territoire desquels sont situés les ports ou les parties individualisables des ports à transférer.*”

<sup>270</sup> Come evidenziato dal *Rapport de la Cour des Comptes “Les ports français face aux mutations du transport maritime: l’urgence de l’action”, juillet 2006* e dal *Rapport Conjoint de l’Inspection Générale des Finances (n° 2007-M-031-01) et du Conseil Général des Ponts et Chaussées (n° 005126-01) sur la modernisation des ports autonomes, juillet 2007*. Ricorda tali documenti l’indagine OECD “*Competition in Ports and Ports Services*” del 19 dicembre 2011, p. 135, nota 1 che ivi sottolinea come i porti francesi soffrano per la mancanza di adeguate connessioni con le reti di trasporto continentali e l’insufficienza delle catene logistiche integrate.

<sup>271</sup> BEURIER J.- P., op. cit., p. 837.

<sup>272</sup> Più precisamente, come oggi affermato dall’art. L. 5312-1 del *Code des transports*, introdotto dall’*Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 - art. (V)* (che ha contestualmente abrogato e fuso insieme, senza apportare modifiche rilevanti, gli artt. L. 101-1 e L. 101-2 del *Code des ports maritimes*, previsti dalla *Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008*) quando lo Stato intenda avvalersi della facoltà di creare detti *grands ports maritimes* dovrà procedere mediante apposito decreto del Consiglio di Stato:

“*Lorsque l’importance particulière d’un port le justifie au regard des enjeux du développement économique et de l’aménagement du territoire, l’Etat peut créer, par décret en Conseil d’Etat, un établissement public de l’Etat appelé “grand port maritime”.*”

consiglio di sorveglianza<sup>273</sup>. Ora, il ruolo dei *grands ports maritimes* è limitato all'assolvimento di funzioni primarie, quali garantire gli accessi al mare, la sicurezza, il buon funzionamento dello scalo, la costruzione delle infrastrutture, la valorizzazione degli spazi di cui risultino proprietari, la preservazione del demanio "public naturel" e, in generale, le azioni finalizzate alla promozione della località di approdo.<sup>274</sup> Ciò nel rispetto delle regole della concorrenza, come espressamente richiesto dalla norma.<sup>275</sup> L'utilizzo degli strumenti necessari allo svolgimento delle operazioni portuali di carico, scarico, movimentazione e stoccaggio non è invece possibile per tali enti, che potranno fruirne soltanto in circostanze eccezionali e, comunque, in maniera indiretta.<sup>276</sup> Per cui ove dette attività fossero state svolte al

---

<sup>273</sup> Infatti, l'art. L. 5312-6 del *Code des transports*, creato dall'*Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 - art. (V)* (che ha contestualmente abrogato l'identico art. L. 102-1 del *Code des ports maritimes*, introdotto dalla *Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008*) recita: "Le grand port maritime est dirigé par un directoire, sous le contrôle d'un conseil de surveillance."

<sup>274</sup> DEBRIE J., op. cit., p. 4, ha osservato come punto di riferimento dei *grands ports maritimes* sia stato il modello del "landlord port" in cui l'autorità pubblica svolge un ruolo circoscritto, in quanto "merely owns the infrastructure and the land and leases them out to private operators in the framework of a port concession". In tema, GUILLAUME J., *Les mutations récentes de la gouvernance des ports français sous la pression des contraintes internationales*, in *L'Espace Politique* [En ligne], 16 | 2012-1, reperibile sul sito <http://espacepolitique.revues.org/2202>.

<sup>275</sup> Il riferimento è all'art. L. 5312-2 del *Code des transports*, generato dall'*Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 - art. (V)*, ai sensi del quale:

*"Dans les limites de sa circonscription, le grand port maritime veille à l'intégration des enjeux de développement durable dans le respect des règles de concurrence et est chargé, selon les modalités qu'il détermine, des missions suivantes:*

- 1° La réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes;*
- 2° La police, la sûreté et la sécurité, au sens des dispositions du titre III du présent livre, et les missions concourant au bon fonctionnement général du port;*
- 3° La gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté;*
- 4° La gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés; il consulte le conseil scientifique d'estuaire, lorsqu'il existe, sur ses programmes d'aménagement affectant les espaces naturels;*
- 5° La construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire, notamment des bassins et terre-pleins, ainsi que des voies et terminaux de desserte terrestre, notamment ferroviaire et fluviale;*
- 6° La promotion de l'offre de dessertes ferroviaires et fluviales en coopération avec les opérateurs concernés;*
- 7° L'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire;*
- 8° Les actions concourant à la promotion générale du port."*

È interessante notare come tale previsione abbia ripreso pressoché *in toto* il primo paragrafo dell'art. L. 101-3, inserito nel *Code des ports maritimes* dalla *Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008*.

<sup>276</sup> Sul punto, hanno ereditato, pur con modifiche, il ruolo dei paragrafi secondo e terzo dell'art. L. 101-3 del *Code des ports maritimes* (aggiunto dalla *Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008* e abrogato

momento della riforma dall'ente di gestione dello scalo, dovevano essere trasferite ad imprese *de manutention* aventi carattere privato.<sup>277</sup>

A partire dal 1 gennaio 2015, la regolamentazione portuale è stata nuovamente modificata dall'avvento del *Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*<sup>278</sup> che ha tuttavia inciso sulla disciplina di dettaglio, senza intaccare, salvo profili circoscritti,<sup>279</sup> il quadro sin qui delineato.

Il panorama dei servizi tecnico-nautici in Francia presenta alcuni tratti di uniformità su cui vale la pena dedicare qualche riflessione preliminare. Secondo le osservazioni contenute in una relazione predisposta per l'*Assemblée Nationale* in

---

dall'*Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 - art. 7*) gli artt. L. 5312-3 e L. 5312-4 del *Code des transports*, secondo cui, rispettivamente:

“*Sous réserve des limitations prévues par l'article L. 5312-4 en ce qui concerne l'exploitation des outillages, le grand port maritime peut exercer, notamment par l'intermédiaire de prises de participations dans des personnes morales, des activités ou réaliser des acquisitions dont l'objet est de nature à concourir, à l'intérieur ou à l'extérieur de sa circonscription, au développement ou à la modernisation du port ou de la place portuaire. Il respecte les enjeux et règles mentionnés à l'article L. 5312-2. Il peut proposer des prestations à des tiers s'il les réalise déjà pour son propre compte ou si elles constituent le prolongement de ses missions*” (art. L. 5312-3).

“*Le grand port maritime ne peut exploiter les outillages utilisés pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage liées aux navires qu'à titre exceptionnel, après accord de l'autorité administrative compétente et si le projet stratégique mentionné à l'article L. 5312-13 le prévoit. En outre, il ne peut exploiter ces outillages que dans les cas suivants:*

- 1° *En régie ou par l'intermédiaire de filiales, à condition qu'il s'agisse d'activités ou de prestations accessoires dans l'ensemble des activités d'outillage présentes sur le port;*
- 2° *Par l'intermédiaire de filiales pour un motif d'intérêt national; l'autorité administrative notifie au grand port maritime la liste des activités ou des outillages dont le maintien doit être prévu pour ce motif dans le projet stratégique;*
- 3° *Par l'intermédiaire d'une filiale, après échec d'un appel à candidatures organisé en application de l'article 9 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire;*
- 4° *En détenant des participations minoritaires dans une personne morale de droit privé*” (art. L. 5312-4).

<sup>277</sup> In merito, l'indagine OECD “*Competition in Ports and Ports Services*” del 19 dicembre 2011, p. 135.

<sup>278</sup> Il riferimento esteso al recentissimo provvedimento normativo è *Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014 relatif aux dispositions du livre III de la cinquième partie réglementaire du code des transports et à leur adaptation à l'outre-mer (Décrets en Conseil d'Etat et décrets simples)*, pubblicato in *JORF n°0302 du 31 décembre 2014 page 23253, texte n° 12*.

<sup>279</sup> A titolo esemplificativo, si ricorda che la riforma ha interessato la creazione dei *grands ports maritimes*, l'individuazione della loro circoscrizione e il procedimento di sostituzione di un *grand port maritime* a un *port maritime relevant de l'Etat*.

merito alla politica marittimo-portuale francese essi sarebbero spesso erogati da prestatori aventi nel mercato in cui agiscono una posizione monopolistica, di diritto o di fatto, persino laddove un assetto concorrenziale dei segmenti economici in esame potrebbe essere astrattamente configurato.<sup>280</sup> Guardando tra le pieghe delle singole attività, lo stesso documento rileva come la conformazione monopolistica del *pilotage* promani già dalle fonti normative che, per un verso, limitano l'accesso alla professione, e, per l'altro, prevedrebbero poteri regolatori pervasivi in capo alle *Autorités Portuaires*, capaci di incidere significativamente anche sui profili tariffari.<sup>281</sup> Quanto appena riferito finirebbe per dar luogo ad un monopolio di diritto in relazione al pilotaggio, mentre nei casi di *remorquage* e *lamanage*, benché il rapporto non indichi l'esistenza di imposizioni tariffarie, emergerebbero situazioni in cui la disponibilità di operatori è *de facto* limitata ad un solo prestatore.<sup>282</sup>

Con riferimento alla titolarità delle competenze nautiche, occorre notare come esse ricadano sulla *Capitanerie*, personificata dagli ufficiali del porto, funzionari civili di Stato, posti sotto l'autorità del *Commandant de Port*.<sup>283</sup> Più precisamente tale organismo ha la responsabilità dell'organizzazione della circolazione del traffico marittimo nelle acque portuali e la ripartizione tra i vascelli dei differenti luoghi di accosto.

Il *pilotage portuaire*, costituendo una sottospecie del *pilotage maritime*, era stato storicamente regolamentato nei suoi profili principali dalla *Loi du 28 mars 1928 sur le régime du pilotage dans les eaux maritimes*, come successivamente modificata. Il *Décret n° 69-515 du 19 mai 1969* si è occupato invece, fino all'entrata in vigore del

---

<sup>280</sup> Il documento in parola è rappresentato dal *rapport d'information* n° 345 di MARINI P. M., *Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France, Annexe 3: les ports*, Paris, Assemblée nationale, 1998, reperibile sul portale della *Bibliothèque de l'Université du Littoral Côte d'Opale*: <http://bulco.univ-littoral.fr/>.

<sup>281</sup> Ivi, p. 105 ss.

<sup>282</sup> Ivi, p. 84 nonché p. 105.

<sup>283</sup> VENDÉ B., op. cit., p. 109 e p. 129.

*Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*, assieme all'*Arrêté du 26 septembre 1990*, tuttora vigente seppur emendato dall'*Arrêté du 23 novembre 2012*, dei meccanismi di accesso alla professione, restringendolo a coloro che avessero riportato una valutazione positiva ad esito di un concorso pubblico. Quest'ultimo prevede la possibilità di sostenere prove facoltative di tedesco, italiano nonché spagnolo e, pertanto, non pare riservare formalmente la professione ai cittadini francesi.<sup>284</sup> Tuttavia, richiedendo quale requisito indispensabile la titolarità del *brevet de navigation*, attestazione eminentemente francese non ancora armonizzata a livello UE, finiva in passato per consegnare nei fatti soltanto ad operatori nazionali la possibilità di esercitare la professione, limitando la rosa delle candidature.<sup>285</sup> Oggi la situazione sembra essere migliorata,<sup>286</sup> perlomeno nel rilascio della *licence de capitaine pilote*, oggetto di approfondimento successivo, procedimento in cui si riconoscono anche i titoli equipollenti previsti da altri Stati.<sup>287</sup>

Il servizio di pilotaggio in Francia viene erogato attraverso un sistema di *stations de pilotage* che godono di una certa autonomia giuridica, venendo organizzate sia in termini amministrativi che finanziari da un regolamento locale che attaglia alle singole realtà le linee fondamentali fissate, sino al 1 gennaio 2015, dal *Décret n° 69-515 du 19 mai 1969* e, attualmente, dall'*Annexe al Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*.<sup>288</sup> In particolare, secondo l'atto appena citato la strutturazione generale di tali presidi viene determinata con decreto emanato alla luce della

---

<sup>284</sup> In tal senso, milita l'art. 3 dell'*Arrêté du 26 septembre 1990* (modificato, come riferito, dall'*Arrêté du 23 novembre 2012*) secondo cui i candidati “*indiquent s'ils désirent subir une épreuve facultative de langue étrangère portant sur l'une des langues allemande, espagnole ou italienne*”.

<sup>285</sup> Per una simile ricostruzione, NDEDE M. – GUEGEN-HALLOÛET G., voce *Pilotage maritime*, in *Encyclopédie Dalloz*, vol. V, Paris, 2002, pp. 3-4 e ORRÙ E., op. cit., pp. 83-84.

<sup>286</sup> In virtù dell'art. R5341-24, inserito nel *Code des transports* dall'*Annexe al Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*, l'individuazione dei brevetti indispensabili allo svolgimento della professione viene demandata ai regolamenti locali di ciascuna stazione di pilotaggio.

<sup>287</sup> È quanto affermato dall'articolo R5341-6 del *Code des transports* previsto dall'*Annexe al Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*.

<sup>288</sup> In argomento, seppur con un'analisi incentrata su riferimenti normativi ormai superati, BEURIER J.- P., op. cit., p. 440.

relazione del Ministro dei Porti Marittimi. Diversamente, al *préfet de région* compete l'elaborazione del *règlement local* volto ad individuare in merito a ciascuna stazione di pilotaggio i limiti della zona di obbligatorietà del servizio, la composizione dei beni necessari all'effettuazione delle prestazioni, l'organico dei professionisti, le tariffe nonché le indennità.<sup>289</sup> In merito, tale figura dovrà richiedere il parere motivato di un organo, denominato *assemblée commerciale*, istituito in ciascuno scalo mercantile per rappresentare gli interessi degli armatori, dell'utenza e dell'ente di gestione del porto.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> Sul punto si esprime il nuovo art. R5341-47 del *Code des transports* inserito dal *Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*, nella cui ottica

*“L'organisation générale de l'ensemble des stations de pilotage est fixée par décret pris sur le rapport du ministre des ports maritimes.*

*Dans chaque station, les dispositions concernant les limites de la zone où le pilotage est obligatoire, l'effectif des pilotes, la composition des biens nécessaires à l'exécution du service, les tarifs et les indemnités de pilotage sont déterminés par le règlement local. Celui-ci est établi par le préfet de région, après avoir recueilli l'avis de l'assemblée commerciale mentionnée à l'article R. 5341-48”.*

<sup>290</sup> In termini di maggior dettaglio, l'*assemblée commerciale* deve pronunciarsi sui profili economici del pilotaggio, sulle tariffe e sulle condizioni di servizio. Quest'organo, che potrà anche essere comune a più realtà portuali, è formato da membri con diritto di voto costituiti, in base all'art. R5341-49 del *Code des transports*, da:

*“1° Deux représentants des armateurs;  
2° Deux représentants des autres usagers du port;  
3° Deux pilotes servant le port concerné;  
4° Deux représentants de l'entité portuaire, à savoir:  
a) Dans les grands ports maritimes, deux représentants du conseil de surveillance;  
b) Dans les ports autonomes, deux représentants du conseil d'administration;  
c) Dans les autres ports, un représentant du délégataire chargé de la gestion des principaux équipements portuaires et un représentant de l'autorité portuaire, ou, en l'absence de délégataire, deux représentants de l'autorité portuaire”.*

Nondimeno, è anche composto da membri con funzione consultiva, identificati dall'art. R5341-50 del *Code des transports*, in:

*“1° Le directeur départemental des territoires et de la mer ou son représentant;  
2° Dans les grands ports maritimes, le président du directoire du grand port maritime ou son représentant;  
3° Dans les ports autonomes, le directeur du port autonome ou son représentant”.*

Inoltre, secondo la medesima disposizione, assistono alle sedute dell'organo in parola pur non essendone componenti:

*“1° Lorsque l'ordre du jour porte sur l'examen des limites de la zone de pilotage obligatoire, le préfet maritime ou, dans les départements d'outre-mer, le préfet délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, ou leur représentant;*

Sul funzionamento delle stazioni di pilotaggio vigila il Ministro avente la competenza sugli scali marittimi.<sup>291</sup> I dettagli operativi concernenti l'apprestamento del servizio all'interno di ciascuna di queste vengono definiti da un regolamento interno, adottato dal *préfet de région* ad esito di un confronto con i professionisti e il capopilota.<sup>292</sup> Oltre che nelle *stations*, i piloti sono raggruppati in *syndicats professionnels*, organismi deputati a gestire, pur sempre nell'ambito delle prime, i proventi dell'attività e le risorse essenziali allo svolgimento della stessa.<sup>293</sup> Ora, relativamente a tali di amministrazione collettiva dei beni comuni due questioni risultano fundamentalmente dibattute: da un lato, se essi abbiano personalità giuridica;<sup>294</sup> dall'altro, se la loro costituzione sia obbligatoria o facoltativa.<sup>295</sup>

Il concreto ammontare delle tariffe di pilotaggio deriva dal risultato della somma di una base generale, applicabile a tutte le navi, e di un'indennità corrisposta all'erogatore per la prestazione effettuata. A detti elementi si possono aggiungere maggiorazioni, fino al 50% del valore base, ove il mezzo abbia fruito del servizio pur risultando esonerato dall'obbligo di ricorrervi e, sino al 10% della cifra effettivamente dovuta, quando il comandante non abbia comunicato l'orario di arrivo; o si possono sottrarre eventuali riduzioni. Ebbene, la suddetta base imponibile

---

2° *Lorsque l'ordre du jour comprend l'examen des tarifs, le directeur départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou son représentant*".

<sup>291</sup> Ciò in forza dell'art. R5341-54, il quale prospetta in capo a detto responsabile di dicastero la facoltà di imporre alle stazioni in esame regole adattate al piano contabile generale.

<sup>292</sup> È quanto enuncia l'art. R5341-54 del *Code des transports*, ivi inserito dall'*Annexe al Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*.

<sup>293</sup> In tema, si veda l'art. L5341-7 del *Code des transports*.

<sup>294</sup> In merito, BEURIER J.- P., op. cit., p. 441 sembrerebbe propendere per una risposta affermativa, anche se per contrasto rammenta come la giurisprudenza in una pronuncia storica (*Conseil d'État*, 12 febbraio 1958, *Lebon*) abbia negato la *personnalité morale* del *syndicat*. Ad ogni modo, l'Autore sottolinea come quest'ultimo si sostituisca sempre alla station allorché si tratti di difendere gli interessi della professione in esame.

<sup>295</sup> Mentre ORRÙ E., op. cit., pp. 89-90, rileva come il tenore del previgente art. 22 della *Loi du 28 mars 1928* inducesse a ravvisare nell'istituzione del *syndicat* una facoltà, gran parte della dottrina francese (BEURIER J.- P., op. cit., pp. 440-441; BIGNAULT L.- A., *Le pilotage maritime*, 2002, p. 20 ss., reperibile al sito [www.cdmt.droit.u-3mrs.fr](http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr); NDENDE M. – GUEGUEN-HALLOUËT G., op. cit., p. 7) è di segno contrario, ritenendola un obbligo.



dipende dal volume risultante dal prodotto della lunghezza fuori tutto del vascello per la sua larghezza massima e la massima immersione di navigazione.<sup>296</sup>

L'obbligatorietà del servizio di pilotaggio era, fino al 1 gennaio 2015, sancita dall'art. 3 del *Décret n° 69-515 du 19 mai 1969*.<sup>297</sup> La giurisprudenza, sin dagli anni Trenta del secolo scorso, aveva desunto proprio dalla natura generalmente obbligatoria delle prestazioni, l'esclusività del loro svolgimento da parte delle stazioni di piloti sopra illustrate.<sup>298</sup> Oggi, raccoglie il testimone della disposizione appena richiamata l'art. R5341-1 del *Code des transports*, ivi introdotto dall'*Annexe al Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*. Secondo tale previsione il pilotaggio è

*“obligatoire pour tous les navires, y compris les navires de guerre, dans la zone dont les limites sont déterminées pour chaque port par le règlement local de la station de pilotage de ce port”.*

Pertanto, in base alla nuova formulazione, anche le navi militari vengono espressamente assoggettate all'obbligo di avvalersi di un pilota.

---

<sup>296</sup> Questa ricostruzione dei profili tariffari del pilotaggio si rinviene nel nuovo art. R5341-32, che sottolinea come essi siano composti:

*“1° D'un tarif général applicable à tous les navires;  
2° Des majorations au tarif général, telles qu'elles sont prévues aux articles R. 5341-34 et R. 5341-35;  
3° Des réductions au tarif général;  
4° Des indemnités prévues par le paragraphe 2 de la présente sous-section.  
Ces tarifs sont fixés par le règlement local de la station.  
Le tarif général de pilotage a pour assiette le volume résultant du produit de la longueur hors tout du navire, de sa largeur maximale et de son tirant d'eau maximal d'été. Les modalités de calcul de l'assiette sont fixées par arrêté du ministre chargé de la marine marchande”.*

<sup>297</sup> L'articolo si esprimeva nei seguenti termini: *“Le pilotage est obligatoire pour tous les navires français et étrangers, (...) dans les limites déterminées pour chaque port par le règlement local de la station de pilotage de ce port”.* In merito, CASTETZ P., *Le pilotage maritime dans l'Union Européenne: statuts, organisations et responsabilités civiles des pilotes en 2010*, Université du Havre - Faculté des affaires internationales, Mémoire de Master II Droit de la mer et des activités portuaires, 2010, reperibile sul sito <http://www.memoireonline.com>.

<sup>298</sup> La sentenza storica cui si intende fare riferimento è quella pronunciata dal *Conseil d'État* in data 29 gennaio 1932, ricordata da NDENDE M. – GUEGUEN-HALLOUËT G., op. cit., p. 9 e ORRÙ E., op. cit., p. 85, nota 185.

Anche la normativa di ultima introduzione contempla delle deroghe rispetto alla prescrizione dianzi osservata, prevedendo una dispensa rispetto all'obbligo di utilizzo del servizio per una serie di categorie di vascelli: innanzitutto, quelli destinati esclusivamente al salvataggio nonché alla manutenzione, al miglioramento e alla sorveglianza degli scali e dei loro accessi; quelli funzionali alle attività di segnalazione tramite fari e boe; quelli con lunghezza complessiva inferiore a una certa soglia, determinata dal *préfet de région* per ciascuna stazione alla luce delle peculiarità esecutive delle prestazioni richieste e allegata al regolamento locale relativo alla stessa; ancora, le navi da guerra all'entrata e all'uscita dei porti militari quando a tal fine debbano transitare nella fascia di pilotaggio obbligatorio di uno scalo non militare e, fattispecie di maggior interesse, le navi condotte da un comandante titolare di una *licence de capitaine pilote* valevole per la realtà portuale di riferimento o la porzione di essa coinvolta dalla navigazione.<sup>299</sup>

In fondo alla lunga lista di bastimenti beneficiari di un'esenzione, la normativa transalpina annovera quindi quelli guidati da chi abbia conseguito una *licence de capitaine pilote*. Orbene, questa ha una validità biennale e viene conferita, in seguito al superamento di un esame articolato, solo con riferimento ad una data nave, posto che il documento considera le caratteristiche, la manovrabilità e l'equipaggiamento del mezzo nautico, nonché in relazione ad un determinato porto o area portuale, di cui si tengono presenti le condizioni precipue di navigazione *in loco* e le difficoltà

---

<sup>299</sup> Il nuovo art. R5341-2 del *Code des transports* aclara che devono ritenersi

“*dispensés de l'obligation de pilotage:*

1° *Les navires, quel que soit leur tonnage, affectés exclusivement à l'amélioration, à l'entretien et à la surveillance des ports et de leur accès ainsi qu'au sauvetage;*

2° *Les navires du service des phares et balises;*

3° *Les navires de guerre à l'entrée et à la sortie des ports militaires, lorsqu'ils sont appelés, pour ce faire, à pénétrer dans la zone de pilotage obligatoire d'un port non militaire;*

4° *Les navires d'une longueur hors tout inférieure à un certain seuil fixé pour chaque station, en considération des conditions locales d'exécution de l'opération de pilotage. La décision portant fixation du seuil est prise par le préfet de région après avis de la commission locale prévue à l'article R. 5341-6. Elle est annexée au règlement local de la station;*

5° *Les navires dont le capitaine est titulaire de la licence de capitaine pilote applicable dans le port ou la partie du port considéré et délivrée selon les modalités fixées par l'article R. 5341-3”.*

tecniche delle manovre richieste.<sup>300</sup> Il rilascio materiale della *licence* avviene ad opera del *préfet de département*, il quale deve previamente ricevere il parere della *commission locale*<sup>301</sup>, organo davanti a cui il candidato è tenuto a sostenere l'esame abilitativo. A livello di requisiti, al comandante si richiede la titolarità di *brevet requis pour exercer les fonctions* o attestazione equipollente di altro Stato, il possesso di un'attitudine fisica pari a quella prescritta per i piloti francesi nel corso della loro carriera, il compimento di un determinato numero di viaggi con identico percorso in un arco temporale definito (c.d. "toccate"), la capacità di comprensione ed espressione in lingua francese. Con riferimento a quest'ultima condizione, il *préfet de département* gode della facoltà di accordare una deroga ove il candidato estero dimostri di comunicare efficacemente con il *bureau des officiers de port* e sempreché la *commission locale* si esprima in senso favorevole.<sup>302</sup> La licenza potrà essere rinnovata, questa volta senza lo svolgimento di un esame, qualora i requisiti indispensabili al suo conseguimento risultino ancora sussistenti.<sup>303</sup> D'altronde essa cessa di essere valida allorché il titolare non sia più conforme ad uno dei parametri suesposti. Inoltre, potrà essere ritirata dal *préfet de département* in caso di condanna di natura penale o disciplinare legata all'esercizio delle funzioni di "marin", in seguito a parere della *commission locale*, davanti a cui il soggetto dichiarato colpevole potrà presentare osservazioni.<sup>304</sup>

Anche il comandante in seconda di un dato vascello può ricevere l'attestazione di *capitaine pilote* alle medesime condizioni previste per il titolare di quella stessa imbarcazione. Tuttavia, la legge si preoccupa di puntualizzare che l'impiego della

---

<sup>300</sup> In merito si rinvia agli artt. R5341-3, R5341-6 e R5341-7 da poco inseriti nel *Code des transports*.

<sup>301</sup> Come evidenziato dall'art. R5341-6, la composizione della *commission locale* viene stabilita con *arrêté* del Ministro competente in materia di marina mercantile.

<sup>302</sup> In questi termini si esprime l'art. R5341-6 del *Code des transports*. La deroga riguardante il requisito della capacità di esprimersi e comprendere il francese potrà essere consentita solo dopo aver vagliato la configurazione dello scalo e la natura del traffico.

<sup>303</sup> Art. R5341-7 del *Code des transports*.

<sup>304</sup> Art. R5341-9 del *Code des transports*.

certificazione è comunque subordinata all'esercizio del comando in relazione al mezzo interessato.<sup>305</sup>

Pertanto, l'ordinamento francese riconosce che la professionalità, la profonda preparazione e conoscenza dei luoghi del comandante di una nave unite alla presenza di strumentazione di bordo appropriata possano garantire un'esenzione rispetto alla generalizzata imposizione del servizio. Tale possibilità è di notevole importanza in quanto consente alle imprese vettrici in possesso dei requisiti necessari di compiere in maniera autonoma le attività di pilotaggio senza ricorrere all'ausilio degli erogatori stabiliti nel porto interessato. Viene dunque in rilievo lo stesso spirito sotteso all'autoproduzione tradizionalmente intesa, quale effettuazione dell'attività con uomini e mezzi propri, senza necessità di avvalersi di operatori specializzati per lo svolgimento della prestazione tecnico-nautica.

Ad ogni modo, secondo la normativa in esame la *licence de capitaine pilote* non potrà essere concessa, salvo deroghe puntuali e da interpretarsi in maniera restrittiva, alle navi che trasportino sostanze particolarmente inquinanti e pericolose.<sup>306</sup>

Oltre alle prerogative sin qui illustrate, la legge attribuisce al *préfet de département* sia la facoltà di estendere l'utilizzo della *licence* a uno o più navi aventi

---

<sup>305</sup> In proposito, l'art. R5341-8 del *Code des transports* evidenzia come detta *licence* possa essere concessa dal *préfet de département*, sentita la *commission locale*.

<sup>306</sup> Il ruolo dell'art. R5341-4 è appunto quello di evitare che l'esenzione riguardi bastimenti recanti carichi con elevato livello di pericolo per le persone e l'ambiente:

“Il ne peut être délivré de licence de capitaine pilote pour:

1° Un navire citerne transportant des hydrocarbures dont la liste figure à l'annexe I de la convention pour la prévention de la pollution par les navires (Marpol);

2° Un navire transportant des substances dangereuses ou polluantes telles que définies à l'article 1er du décret n° 84-810 du 10 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution.

Toutefois, en fonction de la configuration portuaire et de la nature du trafic, et après avis favorable de la commission locale, une dérogation peut être accordée par le préfet de département au capitaine d'un navire de soutage ou d'avitaillement remplissant les conditions énoncées à l'article R. 5341-6”.

caratteristiche simili<sup>307</sup> al mezzo in relazione al quale era stata inizialmente conferita che, al contrario, restringerne la validità temporale e spaziale a seconda delle condizioni meteo-marine nonché di sicurezza, del volume di traffico e dello stato dello scalo.<sup>308</sup>

Spetta invece al *préfet de région* l'individuazione per ciascun porto degli elementi che connotano il rilascio della *licence de capitaine pilote*: la tipologia e la lunghezza dei vascelli, il numero necessario e la periodicità delle “toccate” e tutte quelle misure funzionali a garantire la sicurezza della navigazione, sebbene più limitative. Ciò, dopo aver ricevuto un motivato parere sulle questioni in oggetto da parte della *commission locale*.<sup>309</sup>

Quanto alla responsabilità del pilota per i danni cagionati durante le operazioni afferenti al servizio, l'art. 18 della *Loi n°69-8 du 3 janvier 1969*<sup>310</sup> aveva comportato un regime particolare, in cui si escludeva che questa figura potesse rispondere verso terzi da un punto di vista extracontrattuale. Invero, secondo tale precetto, il pilota avrebbe dovuto semmai contribuire a risarcire l'armatore nella misura in cui quest'ultimo fosse riuscito a dimostrare che il danno si era verificato per colpa del prestatore.<sup>311</sup> Il recente art. L5341-11 del *Code des transports* ha pedissequamente

---

<sup>307</sup> A tal fine, rilevano soprattutto i loro “*équipements de sécurité, de manœuvre et de navigation*”.

<sup>308</sup> Art. R5341-8 del *Code de transports*, come inserito dall'*Annexe al Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*.

<sup>309</sup> In tema, l'art. R5341-5 che precisa come la decisione del *préfet de région* sui profili rilevanti per la *licence* in analisi debba essere allegata al regolamento locale della stazione di pilotaggio.

<sup>310</sup> *Loi n°69-8 du 3 janvier 1969 relative à l'armement et aux ventes maritimes*.

<sup>311</sup> Infatti, l'art. 18 della *Loi n°69-8 du 3 janvier 1969*, abrogato dall'art. 7 dell'*Ordonnance n° 2010-1037 du 28 octobre 2010*, statuiva:

“*Le pilote n'est pas responsable envers les tiers des dommages causés au cours des opérations de pilotage.*

*Il doit contribuer à la réparation, dans ses rapports avec l'armateur du navire piloté, dans la mesure où celui-ci établit que le dommage est dû à une faute du pilote*”.

In argomento, BEURIER J. – P., op. cit., p. 439; LAFFOUCRIÈRE F., *La responsabilité civile du pilote*, in *Le Droit Maritime Français*, 2008, pp. 595-609; VIALARD A., *Pilotage maritime et*

confermato una simile impostazione, per cui permane una disciplina di protezione degli interessi di questo ausiliario del comandante.<sup>312</sup>

Passando al *remorquage* la dottrina ha sottolineato come esso non costituisca, a differenza del *pilotage*, un servizio pubblico.<sup>313</sup> L'attività può svolgersi *en haute mer*, ma nell'ottica del presente studio è di interesse soltanto quella riguardante gli spazi portuali che, per l'appunto, in ragione dei luoghi ove si svolge viene denominata *remorquage portuaire*. La regolamentazione delle prestazioni che costituiscono quest'ultimo si rinviene essenzialmente negli artt. L5342-1 e L5342-2 del *Code des transports* (Cinquieme Partie Legislative, Livre III, Titre IV, Chapitre II), cui si è recentemente aggiunta un'altra previsione rilevante, l'art. D5342-1 della omologa *Partie Reglementaire* del *Code des transports*<sup>314</sup>. In particolare, le prime due disposizioni prevedono, da un lato, che le operazioni di rimorchio portuale si effettuino sotto la guida del comandante della nave rimorchiata e che, in ragione di tale circostanza, eventuali danni cagionati durante il servizio siano ascrivibili al vascello rimorchiato, a meno che questo non riesca a dimostrare la colpa del rimorchiatore;<sup>315</sup> dall'altro, che le parti possano conferire al comandante del

---

*responsabilités – Réflexions sur quelques questions anciennes et nouvelles*, in *Annuaire de droit maritime et aérien*, 1991, pp. 19-33.

<sup>312</sup> Come è facile osservare anche la formulazione dell'art. L5341-11 del *Code des transports* è pressoché identica a quella appena riportata dell'art. 18 della *Loi n°69-8 du 3 janvier 1969*.

*“Le pilote n'est pas responsable envers les tiers des dommages causés au cours des opérations de pilotage.*

*Il contribue à la réparation, dans ses rapports avec l'armateur du navire piloté, si celui-ci établit que le dommage est dû à une faute du pilote”.*

Invece, sui profili disciplinari e penalistici della responsabilità del pilota nell'ordinamento francese si rinvia alle considerazioni di LAFFOUCRIÈRE F., *La responsabilité disciplinaire et pénale du pilote maritime*, in *Le Droit Maritime Français*, 2011, pp. 3-12 nonché pp. 103-114.

<sup>313</sup> In tal senso, ORRÙ E., op. cit., p. 90.

<sup>314</sup> Ivi inserita dal dall'Annexe al *Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*.

<sup>315</sup> Infatti l'art. L5342-1 del *Code des transports* recita:

*“Les opérations de remorquage portuaire s'effectuent sous la direction du capitaine du navire remorqué.*

rimorchiatore la direzione delle operazioni attraverso un accordo espresso scritto e, quindi, rovescia in termini speculari la presunzione di colpa suesposta.<sup>316</sup> Il terzo precetto summenzionato statuisce invece che nei porti in cui l'attività prevalente è rappresentata dal commercio e dalla pesca, l'esercizio del servizio è subordinato ad un *agrément* emesso dall'Autorità Portuale, avuto riguardo alle condizioni di sicurezza dello scalo. Detto accordo amministrativo sarà altresì richiesto per effettuare le prestazioni nella “*zone maritime et fluviale de régulation*”, costituita, ai sensi dell'art. L5331-1 del *Code des transports*, dai canali di accesso agli specchi acquei portuali nonché dalle aree di attesa e di ancoraggio. Inoltre, la medesima previsione rammenta come le condizioni necessarie ad assicurare la sicurezza negli spazi portuali vengano determinate dal *règlement particulier de police* di quel sito.<sup>317</sup>

Anche il *lamanage*, seguendo il regime del *remorquage*, non ha natura di servizio pubblico. Il nuovissimo art. D5342-2 della *Partie Réglementaire* del *Code des transports*, ivi inserito dall'*Annexe al Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014*, afferma che l'esercizio dell'attività negli scali eminentemente commerciali e di pesca è assoggettato ad un *agrément* deliberato dall'Autorità Portuale, analogamente a

---

*Les dommages de tous ordres survenus au cours des opérations de remorquage sont à la charge du navire remorqué, à moins qu'il n'établisse la faute du remorqueur”.*

<sup>316</sup> Il successivo art. L5342-1 del *Code des transports* enuncia diversamente che

*“Les parties peuvent, par convention écrite expresse, confier au capitaine du remorqueur la direction des opérations. En ce cas, les dommages sont à la charge du remorqueur, à moins qu'il n'établisse la faute du navire remorqué”.*

<sup>317</sup> L'art. D5342-1 proclama:

*“L'exercice du remorquage dans les ports dont l'activité dominante est le commerce et la pêche, à l'exclusion de leurs bassins exclusivement destinés à la plaisance, est subordonné à un agrément délivré, au regard des conditions de sécurité dans le port, par l'autorité portuaire. L'agrément est également requis pour l'exercice du remorquage dans la zone maritime et fluviale de régulation mentionnée à l'article L. 5331-1.*

*Le règlement particulier de police du port fixe les conditions nécessaires pour assurer la sécurité portuaire”.*

Sulla “storica” regolamentazione del rimorchio prevista dalla *Loi n°69-8 du 3 janvier 1969* e sul suo carattere suppletivo rispetto alla libertà contrattuale delle parti, BEURIER J. – P., op. cit., pp. 442-445.

quanto illustrato *supra* per il *remorquage*. Perdi più, anche qui si domanda ad un *règlement particulier de police* la fissazione, in ogni singola realtà portuale, delle condizioni indispensabili a garantire la sicurezza.<sup>318</sup> Le linee fondamentali per l’emanazione di una disciplina locale in tema di *lamanage* sono state individuate dalla *Circulaire B/M n° 0876 du 24 juin 1983* promanante dal *Secrétaire d’État auprès du Ministère des Transports chargé de la mer*.<sup>319</sup>

In questo contesto normativo l’autoproduzione *strictu sensu* concepita (“*auto-assistance*”) dei servizi tecnico-nautici non sembra trovare grandi spazi, anche se giova notare come parte della dottrina e della giurisprudenza l’abbiano ammessa.<sup>320</sup>

#### 4.5.1 Le Havre

Il pilotaggio portuale a bordo risulta obbligatorio ove la nave trasporti merci pericolose o superi la soglia dei 70 metri di lunghezza. Tale prescrizione può essere superata nel caso in cui il comandante del vascello sia in possesso di una *licence de*

---

<sup>318</sup> Il citato art. D5342-2 stabilisce testualmente che

*“L’exercice du lamanage dans les ports dont l’activité dominante est le commerce et la pêche, à l’exclusion de leurs bassins exclusivement destinés à la plaisance, est subordonné à un agrément délivré, au regard des conditions de sécurité dans le port, par l’autorité portuaire.*

*Le règlement particulier de police du port fixe les conditions nécessaires pour assurer la sécurité portuaire.”*

<sup>319</sup> Per un’analisi dettagliata di tale *Circulaire* si rinvia a SOGLO H. R., *Le Lamanage*, 2002, in [www.cdmt.droit.u-3mrs.fr](http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr) e ORRÙ E., op. cit., pp. 91-95. Più in generale, sulla nozione e sul regime dell’attività in oggetto, BEURIER J. – P., op. cit., pp. 446-447.

<sup>320</sup> VENDÉ B., op. cit., p. 133 riporta e commenta un brano della pronuncia del *Tribunal de Grande Instance de Boulogne-sur-Mer* del 13 settembre 1994 che ha risolto la controversia *SARL Boulonnaise de lamanage c. Hoverspeed*, req n° 94-0279 (estremi della sentenza citati in nota 667, p. 133):

*“L’opération d’accostage se déroule sous la surveillance des officiers de port. Il leur appartient de donner des consignes pour l’amarrage des navires. L’acte matériel d’amarrage ne relève pas de leur responsabilité mais de celle du capitaine du navire. Les opérations matérielles d’accueil du navire sont assurées par l’équipage, ou par des intervenants extérieurs privés (remorqueurs, pilotes, lamaneurs). Ces services portuaires fournis au navire sont considérés comme des activités d’entreprise par le droit communautaire.” – c’est le cas pour les navires de faible tonnage, et lorsque l’équipage est formé pour effectuer une telle manoeuvre.”*



*pilote*. L'attività viene garantita dalla stazione di pilotaggio “*du Havre – Fécamp*”, attraverso l'utilizzo di un elicottero e di motovedette di collegamento.<sup>321</sup>

Diversamente, il rimorchio non è obbligatorio, pur potendo il *Commandant de Port* per ragioni di sicurezza imporre l'utilizzo di uno o più mezzi deputati all'erogazione del servizio in parola. Si rileva la presenza di unico operatore che, quindi, svolge la propria attività in regime monopolistico.

Anche l'ormeggio non ha natura obbligatoria, a condizione che, tuttavia, l'equipaggio della nave interessata sia in grado di effettuarlo. Pertanto, il diritto di autoprodurre il servizio sembra trovare un certo riconoscimento. Nondimeno, laddove ne ravvisi il bisogno, il *Commandant de Port* gode della facoltà di ordinare la prestazione di tale attività da parte di una cooperativa formata da ormeggiatori locali che, al momento, rappresenta l'unica fornitrice del servizio nello scalo francese.<sup>322</sup>

#### **4.5.2 Marsiglia**

Il pilotaggio viene prestato dalla *station* collegata al *Syndicat professionnel des pilotes des ports de Marseille et du Golfe de Fos* in forma monopolistica. La disciplina di dettaglio concernente lo scalo viene dettata dall'*Arrêté interpréfectoral*<sup>323</sup> *portant création de la zone maritime et fluviale de régulation du grand port maritime de Marseille, réglementant le service de trafic maritime et de diverses mesures relatives à la sûreté du grand port maritime de Marseille*, emanato

---

<sup>321</sup> Queste informazioni sono reperibili alla pagina internet: <http://www.haropaports.com/fr/le-havre/services-portuaires/services-aux-navires/pilotage-remorquage-lamanage>. In dottrina, MARIN P.-H., *Les hirondelles de la Manche, pilotes du Havre*, Gallimard, Paris, 1981, *passim*.

<sup>322</sup> Elementi, quelli oggetto di illustrazione, tutti disponibili all'indirizzo web sopra richiamato: <http://www.haropaports.com/fr/le-havre/services-portuaires/services-aux-navires/pilotage-remorquage-lamanage>.

<sup>323</sup> Riguardante sia il *vice-amiral d'escadre, préfet maritime de la Méditerranée* che il *préfet de la Région de Provence-Alpes-Côte d'Azur, préfet (del Dipartimento) des Bouches-du-Rhône*.

nel gennaio 2012.<sup>324</sup> In particolare, detto strumento definisce gli spazi in cui le prestazioni sono obbligatorie<sup>325</sup> e le condizioni che fanno sorgere l'imposizione del servizio. Ora, escludendo la navigazione nel Rodano e nei canali specificamente destinati al traffico fluviale, in base alle previsioni ivi contenute le navi sono tenute ad avvalersi del servizio citato salvo non superino in lunghezza la soglia dei 70 m., parametro che scenderà a 50 m. laddove trasportino sostanze pericolose o inquinanti.<sup>326</sup> Diversamente, qualora il comandante del vascello sia anche titolare di una *licence de patron pilote*, il limite summenzionato verrà innalzato a 200 m. in lunghezza (130 m. in caso di nave passeggeri), a fronte di una larghezza inferiore ai 19 m.<sup>327</sup>

Il servizio di rimorchio viene effettuato da un'unica impresa, anche se a ben vedere la normativa specifica contempla la possibilità di più operatori in competizione tra loro.<sup>328</sup> Le prestazioni vengono rese in base ad un *agrément*, istituto del diritto amministrativo francese assimilabile ad un'autorizzazione, rilasciato dal *Directeur Général* dell'ente di gestione dello scalo per un periodo di otto anni.<sup>329</sup> Ove ragioni di sicurezza lo richiedano, il *Service du Trafic Maritime Portuaire (STM)*, fornito dalla *Capitainerie* del *Grand Port Maritime de Marseille*, può, in

---

<sup>324</sup> Il documento è reperibile sul sito <http://www.marseille-port.fr/fr/Page/Règlementation/13604>.

<sup>325</sup> Art. 7.1 dell'*Arrêté interpréfectoral portant création de la zone maritime et fluviale de régulation du grand port maritime de Marseille, réglementant le service de trafic maritime et de diverses mesures relatives à la sûreté du grand port maritime de Marseille*.

<sup>326</sup> Si esprime in tal senso l'art. 7.5 dell'*Arrêté interpréfectoral* in parola.

<sup>327</sup> Art. 7.7 del citato *Arrêté interpréfectoral*.

<sup>328</sup> La disciplina di riferimento è rappresentata dall'*Arrêté* della Prefecture des Bouches-du-Rhône portant *Règlement Particulier de Police dans le Grand Port Maritime de Marseille pris en application des dispositions de l'article 10 du Règlement Général de Police des Ports Maritimes, de Commerce et de Pêche relatif à l'exercice du Remorquage* del 26 marzo 2009 che nelle varie disposizioni in cui si articola e nel suo *Annexe* pare rivolgersi ad una pluralità di erogatori. Il documento è rinvenibile alla pagina web

<http://www.marseille-port.fr/fr/Page/Règlementation/13604>.

<sup>329</sup> Art. 4 dell'*Arrêté* della Prefecture des Bouches-du-Rhône dedicato al *remorquage*.

coordinamento con la funzione di pilotaggio, determinare l'obbligatorietà del *remorquage* per una data unità navale.<sup>330</sup>

Anche l'ormeggio viene erogato da un unico operatore che, nel caso di specie, reca i lineamenti di una società cooperativa. Tuttavia, occorre rilevare come il sopracitato *Arrêté interpréfectoral* consenta l'autoproduzione del servizio ad opera dell'equipaggio dell'imbarcazione interessata.<sup>331</sup>

Analogamente a quanto osservato in relazione al *remorquage*, ove sussistano motivi di sicurezza o a seguito di istanza del pilota, il *Service du Trafic Maritime Portuaire (STM)* ha la facoltà di imporre al comandante del vascello l'utilizzo delle prestazioni di ormeggio a proprie spese.<sup>332</sup> Inoltre, pure il *lamanage* viene erogato in forza di un *agrément* accordato dal *Directeur Général del Grand Port Maritime de Marseille*, ma per un arco temporale inferiore rispetto al rimorchio, limitato a sei anni dalla data di emissione dell'atto amministrativo.<sup>333</sup>

Le *navires de l'État* sono esenti sia dall'obbligo di avvalersi del servizio di *remorquage* che da quello di *lamanage*.<sup>334</sup>

---

<sup>330</sup> Art. 3.7 dell'*Arrêté interpréfectoral portant création de la zone maritime et fluviale de régulation du grand port maritime de Marseille, réglementant le service de trafic maritime et de diverses mesures relatives à la sûreté du grand port maritime de Marseille*.

<sup>331</sup> Art. 3.8 dell'*Arrêté interpréfectoral portant création de la zone maritime et fluviale de régulation du grand port maritime de Marseille, réglementant le service de trafic maritime et de diverses mesures relatives à la sûreté du grand port maritime de Marseille*.

<sup>332</sup> *Ibidem*.

<sup>333</sup> Parallelamente al *remorquage*, per il *lamanage* la disciplina di riferimento è rappresentata dall'*Arrêté de la Prefecture des Bouches-du-Rhône portant Règlement Particulier de Police dans le Grand Port Maritime de Marseille pris en application des dispositions de l'article 10 du Règlement Général de Police des Ports Maritimes, de Commerce et de Pêche relatif à l'exercice du Lamanage* del 26 marzo 2009, presente sul sito <http://www.marseille-port.fr/fr/Page/Réglementation/13604>. La disposizione qui richiamata è costituita dall'art. 4 di tale *Arrêté*.

<sup>334</sup> Artt. 3.7 e 3.8 dell'*Arrêté interpréfectoral portant création de la zone maritime et fluviale de régulation du grand port maritime de Marseille, réglementant le service de trafic maritime et de diverses mesures relatives à la sûreté du grand port maritime de Marseille*.

### 4.5.3 Nantes Saint-Nazaire

Il sito portuale coinvolge numerosi centri, partendo dall'Oceano Atlantico nonché dall'estuario del fiume Loira che vi confluisce presso Saint-Nazaire e snodandosi per 40 miglia circa lungo il basso corso di esso fino a raggiungere Nantes. Il *pilotage* viene erogato da unico operatore, che raggruppa tutti i professionisti attivi nell'area in esame. Le prestazioni sono obbligatorie per tutti i vascelli con lunghezza superiore a 75 metri o trasportanti sostanze pericolose. Anche il *remorquage* viene offerto da una sola impresa. Il servizio non è generalmente obbligatorio, tuttavia può divenirlo ove disponga in tal senso la *Capitainerie du Port* per fronteggiare possibili rischi di pregiudizio alla sicurezza della navigazione. Diversamente, il *lamanage* viene fornito da due soggetti imprenditoriali differenti, seguendo un modello aperto verso dinamiche concorrenziali.<sup>335</sup>

## 4.6 Spagna

Nell'ordinamento spagnolo la principale fonte normativa in materia portuale è attualmente costituita dal *Real Decreto Legislativo 2/2011 de 5 de septiembre*,<sup>336</sup> con cui è stato approvato un testo unificato della *Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*. Con tale iniziativa legislativa si è cercato di superare il precedente quadro normativo in argomento,<sup>337</sup> caratterizzato da frammentarietà e molteplicità di interventi normativi a breve distanza temporale, verso un consolidamento dei

---

<sup>335</sup> Le informazioni sono tratte dal sito internet dello scalo: <http://www.nantes.port.fr>.

<sup>336</sup> Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* (BOE) nel numero 253 del 20 ottobre 2011, Sez. I, p. 109456.

<sup>337</sup> Per una panoramica ad ampio respiro e di interesse storico sulla legislazione e dottrina spagnola in tema, ARROYO MARTINEZ I., *Curso de Derecho Marítimo*, Barcelona, 2001, *passim*.

principi affermatasi nel corso degli ultimi due decenni. Nello specifico, l'autorizzazione parlamentare alla rifusione ha riguardato senza dubbio le precedenti

*“Leyes 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre; 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos del interés general; y 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre”<sup>338</sup>.*

Non si è tuttavia trattato di una mera trascrizione di disposizioni aventi genesi diversa, dato che la spinta unificatrice ha investito di modifiche significative le prime tre leggi suelencate. Ciò premesso, nel tracciare una classificazione dei vari scali, il provvedimento in esame distingue tra *puertos marítimos*, *puertos comerciales*, *puertos de interés general* nonché *espacios portuarios de competencia autonómica*. Ora, i primi vengono definiti dall'art. 2, par. 1 quale il

*“conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente”*,

intendendo gli stessi secondo un'ampia accezione.<sup>339</sup> La portata estesa di questa nozione si coglie appieno laddove si pensi che essa ricomprende, da un lato, sia i

---

<sup>338</sup> Su quest'ultima legge, SPINNATO A. – BERENGUER COMAS L. – FORTE B., *La nuova legge spagnola n. 33/2010 del 5 agosto, che modifica la legge 48/2003 del 26 novembre, sul regime economico e di prestazione di servizi nei porti di interesse generale*, in *Dir. mar.*, 2011, p. 693 ss.

<sup>339</sup> La disposizione richiamata, al paragrafo successivo, enumera le condizioni fisiche e organizzative che i *puertos marítimos* debbono recare:

*“Para su consideración como puertos marítimos deberán disponer de las siguientes condiciones físicas y de organización:*

*a) Superficie de agua, de extensión no inferior a media hectárea, con condiciones de abrigo y de profundidad adecuadas, naturales u obtenidas artificialmente, para el tipo de buques que hayan de utilizar el puerto y para las operaciones de tráfico marítimo que se pretendan realizar en él.*

porti commerciali sia quelli privi di tale natura;<sup>340</sup> dall'altro, è inclusiva dei siti di interesse generale.<sup>341</sup>

Quanto ai secondi, l'art. 3, par. 1 del sopracitato *Real Decreto Legislativo 2/2011* si preoccupa di identificarli in

*“los que en razón a las características de su tráfico reúnen condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias, entendiendo por tales las operaciones de estiba, desestiba, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías de cualquier tipo, en volumen o forma de presentación que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones especializadas”.*

Diversamente i *puertos de interés general*, secondo l'art. 4, par. 1 trovano una loro individuazione ad opera dell'Annesso I al decreto legislativo in esame,<sup>342</sup> in

---

*b) Zonas de fondeo, muelles o instalaciones de atraque, que permitan la aproximación y amarre de los buques para realizar sus operaciones o permanecer fondeados, amarrados o atracados en condiciones de seguridad adecuadas.*

*c) Espacios para el depósito y almacenamiento de mercancías o enseres.*

*d) Infraestructuras terrestres y accesos adecuados a su tráfico que aseguren su enlace con las principales redes de transporte.*

*e) Medios y organización que permitan efectuar las operaciones de tráfico portuario en condiciones adecuadas de eficacia, rapidez, economía y seguridad”.*

<sup>340</sup> Si esprime in detti termini l'art. 2, par. 4 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* del 5 settembre: *“Los puertos pueden ser comerciales o no comerciales”.*

<sup>341</sup> In merito, l'art. 2, par. 5 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* del 5 settembre: *“Asimismo, los puertos pueden ser considerados de interés general en atención a la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español”.*

<sup>342</sup> Per maggior contezza, si riporta il testo dell'*Anexo I*, dedicato appunto a tale genere di scali:

*“Son puertos de interés general y por lo tanto, y de acuerdo con el artículo 149.1.20.a de la Constitución Española, competencia exclusiva de la Administración del Estado, los siguientes:*

*1. Pasaia y Bilbao en el País Vasco.*

*2. Santander en Cantabria.*

*3. Gijón-Musel y Avilés en Asturias.*

*4. San Cibrao, Ferrol y su ría, A Coruña, Vilagarcía de Arousa y su ría, Marín y ría de Pontevedra y Vigo y su ría, en Galicia.*

*5. Huelva, Sevilla y su ría, Cádiz y su bahía (que incluye el Puerto de Santa María, el de la zona franca de Cádiz, Puerto Real, el Bajo de la Cabezueta y Puerto Sherry), Tarifa, Bahía de Algeciras, Málaga, Motril, Almería y Carboneras en Andalucía.*

*6. Ceuta y Melilla.*

*7. Cartagena (que incluye la dársena de Escombreras) en Murcia.*

ragione del fatto che nel loro ambito vengano condotte attività commerciali marittime di carattere internazionale, servano industrie o stabilimenti di valore strategico per l'economia nazionale o abbiano un'influenza rilevante in termini commerciali su di una Comunità Autonoma, o, ancora, in forza dei volumi annuali nonché le caratteristiche delle attività commerciali rispondano a necessità essenziali dello Stato o raggiungano livelli significativi negli stessi indici, o, infine, date le condizioni tecnico-geografiche contribuiscano alla sicurezza del traffico marittimo, soprattutto in caso di insularità.<sup>343</sup> Se l'importanza dei *puertos de interés general* è testimoniata dal fatto che soggiacciono alla competenza esclusiva dell'amministrazione statale,<sup>344</sup> gli *espacios portuarios de competencia autonómica* coinvolgono in virtù dell'art. 5, par. 1 le aree di demanio pubblico marittimo-terrestre “*necesarios para el ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias que les correspondan estatutariamente en materia de puertos*”.

---

8. Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto y Castellón en la Comunidad Valenciana.

9. Tarragona y Barcelona en Cataluña.

10. Palma, Alcúdia, Maó, Eivissa y la Savina en Illes Balears.

11. Arrecife, Puerto Rosario, Las Palmas (que incluye el de Salinetas y el de Arinaga), Santa Cruz de Tenerife (que incluye el de Granadilla), Los Cristianos, Guía de Isora, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y la Estaca en Canarias”.

<sup>343</sup> Infatti, in base al citato art. 4, par. 1 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* del 5 settembre:

“Son puertos de interés general los que figuran en el anexo I de la presente ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.

b) Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.

c) Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.

d) Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.

e) Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares”.

<sup>344</sup> In tal senso, l'art. 11, par. 1 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* del 5 settembre:

“Corresponde a la Administración General del Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.20 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, clasificados de acuerdo con lo previsto en la presente ley”.

In questo contesto occorre notare come i poteri attribuiti all'*Administración General del Estado* vengano esercitati dal Ministero dello Sviluppo Economico spagnolo (*Ministerio de Fomento*) attraverso un sistema portuale integrato da *Puertos del Estado* e *Autoridades Portuarias*, senza pregiudicare eventuali competenze corrispondenti ad altre *Administraciones o Departamentos* appartenenti alla medesima amministrazione centrale.<sup>345</sup>

La numerosa famiglia dei servizi portuali viene presentata dall'art. 108 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* che vi include i *servicios técnico-nàuticos*.<sup>346</sup> In proposito, è forse opportuno evidenziare che la legge spagnola intende per *servicios portuarios* le prestazioni attuate entro il perimetro territoriale delle *Autoridades Portuarias* che risultino indispensabili allo sfruttamento degli scali per il fatto di rendere possibile l'effettuazione del traffico marittimo in condizioni di sicurezza, efficienza, regolarità, continuità e non discriminazione.<sup>347</sup> Pertanto, l'espressione recherebbe in realtà un significato più limitato rispetto a quello usualmente veicolato nell'ordinamento italiano con la locuzione "servizi portuali". Focalizzando lo

---

<sup>345</sup> Sul punto, l'art. 12 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* del 5 settembre afferma:

*"Las competencias que a la Administración General del Estado corresponden en virtud de lo señalado en el artículo anterior serán ejercidas en los puertos e instalaciones de carácter civil por el Ministerio de Fomento a través del sistema portuario de titularidad estatal integrado por Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, de acuerdo con lo previsto en la presente ley y sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras Administraciones o Departamentos de la Administración General del Estado".*

<sup>346</sup> Come rappresentato dall'art. 108, par. 2 del provvedimento legislativo in esame i servizi portuali comprendono, oltre ai *servicios técnico-nàuticos*, il *servicio al pasaje* (con cui si indica l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri, il carico e lo scarico degli equipaggi e dei veicoli in regime passeggeri), il *servicio de recepción de desechos generados por buques* (relativo alla raccolta dei rifiuti e dei residui contemplati dagli Annessi I, IV, V e VI alla Convenzione MARPOL 73/78) e il *servicio de manipulación de mercancías* (consistente nel carico, scarico, stivaggio, transito marittimo e trasbordo delle merci).

<sup>347</sup> Per questa precisazione, si veda il par. 1 dell'art. 108 del *Real Decreto* summenzionato:

*"Son servicios portuarios las actividades de prestación que sean necesarias para la explotación de los puertos dirigidas a hacer posible la realización de las operaciones asociadas con el tráfico marítimo, en condiciones de seguridad, eficiencia, regularidad, continuidad y no discriminación, y que sean desarrolladas en el ámbito territorial de las Autoridades Portuarias."*



sguardo invece sui *servicios técnico-nàuticos* giova osservare che, contrariamente a precedenti sistematizzazioni,<sup>348</sup> tale *species* di prestazioni non si limita ad includere i servizi di *remolque portuario* e di *amarre y desamarre*, ma annovera anche l'attività di *practicaje*. Quest'ultima, infatti, era stata in passato configurata in maniera autonoma, tanto da essere destinataria di una disciplina *sui generis*. Ebbene, l'intervento normativo del 2011 ha dato nuova collocazione alla fattispecie, superando l'impostazione preesistente, e inserito la stessa a pieno titolo tra le prestazioni tecnico-nautiche, cui sono consacrate tre disposizioni specifiche, gli articoli 126, 127 e 128 del *Real Decreto Legislativo 2/2011*.

La regolamentazione del *practicaje* viene delineata dall'art. 126 che, oltre a fornirne una definizione,<sup>349</sup> puntualizza che la disciplina del servizio in parola trova le proprie fonti, oltre che nel *Real Decreto Legislativo* sopracitato, nel *Reglamento* e nel *Pliego de Prescripciones Particulares* dedicati all'attività. Inoltre, la disposizione enuncia la competenza dell'*Administración marítima* di determinare le situazioni in cui il pilotaggio sia obbligatorio e le esenzioni rispetto ad una simile prescrizione. Queste deroghe dovranno essere fondate su criteri afferenti alle peculiarità dello scalo, all'esperienza del comandante della nave nonché alle caratteristiche di essa, alla natura del carico e ad altre circostanze previste a livello regolamentare, dopo aver udito l'organo che rappresenta i piloti in ambito nazionale

---

<sup>348</sup> Basti pensare a quanto osservato da ORRÙ E., op. cit., sia a p. 107 che a p. 127 in sede di analisi della disciplina previgente. L'Autrice, prendendo le mosse dall'art. 60, secondo comma, lett. b della *Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos del interés general*, comprendente tra i *servicios técnico-nàuticos* solo il *remolque portuario* e l'*amarre y desamarre de buques*, nota come l'ordinamento spagnolo non contemplasse tra i *servicios técnico-nàuticos* le prestazioni di pilotaggio.

<sup>349</sup> In particolare, alla luce dell'art. 126, par. 1 del citato *Real Decreto Legislativo 2/2011* il *practicaje* costituisce

“el servicio de asesoramiento a capitanes de buques y artefactos flotantes, prestado a bordo de éstos, para facilitar su entrada y salida a puerto y las maniobras náuticas dentro de éste y de los límites geográficos de la zona de practicaaje, en condiciones de seguridad”.

i piloti e previo rapporto dell' *Autoridad Portuaria*.<sup>350</sup> D'altra parte, la stessa norma si preoccupa anche di dichiarare l'esclusione, perlomeno da un punto di vista generale,<sup>351</sup> dal servizio in esame, per una serie di vascelli, come *ex multis* quelli destinati a realizzare opere nel demanio marittimo-portuale, i bastimenti posti al servizio dell' *Autoridad Portuaria*, le imbarcazioni deputate all'erogazione di prestazioni portuali con base nello scalo e i mezzi destinati all'approvvigionamento delle navi.<sup>352</sup>

Ciò riferito, sempre in base all'art. 126 si può evincere che l'attività in Spagna viene svolta in regime di monopolio sancito *ex lege*, prevedendosi appunto un unico erogatore per ciascuna *área portuaria*<sup>353 354</sup>.

Infine, l'ultimo paragrafo della previsione in oggetto traccia uno schema volto a distinguere le competenze affidate all' *Autoridad Portuaria* e quelle invece riservate all' *Administración marítima* relativamente alla selezione, formazione e abilitazione dei professionisti nonché all'organizzazione del servizio. In dettaglio,

---

<sup>350</sup> Ciò è quanto emerge dalla lettura del par. 2 dell'art. 126 summenzionato, in forza del quale

*“El servicio de practicaje será obligatorio en los puertos cuando así lo determine la Administración marítima.*

*No obstante, la Administración marítima podrá establecer exenciones a la obligatoriedad de la utilización del servicio de practicaje en cada puerto, con criterios basados en la experiencia local del capitán del buque, las características del buque, la naturaleza de la carga, las peculiaridades del puerto y otras circunstancias que reglamentariamente se prevean previo informe de la Autoridad Portuaria, oído el órgano que ejerza la representación de los prácticos a nivel nacional.”*

<sup>351</sup> Infatti, dette navi saranno esentate *“salvo indicación expresa de la Capitanía Marítima por razones de seguridad en la navegación”*.

<sup>352</sup> Oltre ad essi beneficeranno di esenzione in forza dell'art. 126, par. 2 anche i vascelli di altre amministrazioni pubbliche aventi sede nel porto e qualsiasi altra nave avente un comandante che abbia esercitato (pure *ad interim*) funzioni di pilota nello scalo di riferimento o abbia ivi superato le prove di abilitazione teoriche e pratiche.

<sup>353</sup> Individuata, ai sensi dell'art. 126, par. 3, in

*“aquella que sea susceptible de explotación totalmente independiente incluyendo su accesibilidad marítima y, por tanto, que los límites geográficos de prestación del servicio de practicaje correspondientes a cada una de dichas áreas sean totalmente independientes.”*

<sup>354</sup> In merito, la formulazione della disposizione (par. 3 dell'art. 126) non sembra lasciare grande spazio ad interpretazioni: *“El número de prestadores quedará limitado a un único prestador en cada área portuaria.”*

secondo l'articolazione delineata, alla prima spetta l'indicazione del numero di piloti necessari alla fornitura delle prestazioni,<sup>355</sup> la selezione degli aspiranti in base a criteri di uguaglianza, merito e capacità, la promozione della formazione a carattere pratico nello scalo,<sup>356</sup> oltre al rilascio dei provvedimenti di nomina. La seconda, diversamente, è tenuta a realizzare le prove di abilitazione cui devono sottoporsi i candidati in possesso delle condizioni e dei titoli contemplati dalla legge, configurandole secondo modalità di accesso alla professione aperte<sup>357</sup>, e a determinare, coerentemente con l'esigenza di garantire la sicurezza della navigazione, il tempo massimo di lavoro effettivo e di riposo minimo dei piloti.

Il successivo art. 127 concerne il *remolque portuario*, provvedendo, per un verso, ad affrontarne i profili definitivi<sup>358</sup> e, per l'altro, demandando alle *Prescripciones Particulares* del servizio l'individuazione delle caratteristiche tecniche esigibili dai rimorchiatori e degli strumenti che debbano incorporare per cooperare con le amministrazioni competenti nelle attività di spegnimento degli incendi, salvataggio e lotta contro l'inquinamento degli spazi marini.<sup>359</sup>

---

<sup>355</sup> Ciò soltanto in seguito all'audizione del *Comité de servicios portuarios* e dell'organo esercente la rappresentanza di categoria a livello nazionale e, comunque, previa relazione alla *Capitanía Marítima*, in ottemperanza alle statuizioni della lettera b) n. 1 dell'art. 126, par. 4.

<sup>356</sup> In merito, la lettera b) n. 3 dell'art. 126, par. 4 coinvolge espressamente il prestatore nella formazione dei candidati, stabilendo che “*se incluirá en las prescripciones particulares del servicio de practica la obligación de la empresa prestadora de colaborar en la formación práctica de los candidatos que hayan superado las pruebas de conocimientos teóricos.*”

<sup>357</sup> Più precisamente, la regola codificata (lettera a) n. 1 dell'art. 126, par. 4) prescrive all'*Administración marítima* di non opporre limiti al numero dei candidati che possano superare le prove.

<sup>358</sup> È interessante notare come nell'ordinamento spagnolo il rimorchio portuale venga identificato in

“*aquél cuyo objeto es la operación náutica de ayuda a la maniobra de un buque, denominado remolcado, siguiendo las instrucciones de su capitán, mediante el auxilio de otro u otros buques, denominados remolcadores, que proporcionan su fuerza motriz o, en su caso, el acompañamiento o su puesta a disposición dentro de los límites de las aguas incluidas en la zona de servicio del puerto.*”

<sup>359</sup> Sul punto, si dà atto del secondo paragrafo dell'art. 127:

“*Las Prescripciones Particulares del servicio contendrán las características técnicas exigibles a los remolcadores y los medios que deban incorporar para colaborar con las Administraciones*

Analogamente, con riferimento all'ormeggio l'art. 128 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* si occupa di fornire sia una definizione delle prestazioni interessate sia di rinviare alle “*prescripciones particulares del servicio*”, come visto per il rimorchio portuale, la regolamentazione di dettaglio circa le caratteristiche dei dispositivi da impiegare. Ciò, in perfetta simmetria con quanto appena osservato, anche al fine di svolgere gli ulteriori compiti di soccorso in mare, estinzione degli incendi e contrasto all'inquinamento delle aree pelagiche.<sup>360</sup> Nondimeno, merita soffermarsi su di una peculiarità della legge spagnola, la quale non solo pensa a chiarire i confini dell'*amarre*,<sup>361</sup> individuandone sinteticamente i tratti distintivi, ma bada perfino ad esplicitare subito dopo la nozione di *desamarre*,<sup>362</sup> attraverso una descrizione analitica.

Poiché, come già riferito, i servizi tecnico-nautici vengono ascritti, secondo la sistematica prevista dal *Real Decreto Legislativo 2/2011*, nella più ampia categoria dei *servicios portuarios* si applicheranno agli stessi le norme disciplinanti il *genus* di collocazione e, in particolare, l'intero *Capítulo III* del provvedimento citato. Di conseguenza, fatte salve le eccezioni ivi contenute, la loro erogazione dovrà essere

---

*competentes en los servicios de extinción de incendios, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina.”*

<sup>360</sup> Ci si limita a riportare la disposizione in rilievo, art. 128, par. 3:

*“Las prescripciones particulares del servicio contendrán los medios que este servicio debe disponer para colaborar con las Administraciones competentes en los servicios de extinción contra incendios, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina.”*

<sup>361</sup> Raffigurato dall'art. 128, par. 1 in termini piuttosto illuminanti, quale

*“el servicio cuyo objeto es recoger las amarras de un buque, portarlas y fijarlas a los elementos dispuestos en los muelles o atraques para este fin, siguiendo las instrucciones del capitán del buque, en el sector de amarre designado por la Autoridad Portuaria, y en el orden y con la disposición conveniente para facilitar las operaciones de atraque, desamarre y desatraque.”*

<sup>362</sup> Definito dall'art. 128, par. 2 come il servizio “*cuyo objeto es el de largar las amarras de un buque de los elementos de fijación a los que está amarrado siguiendo la secuencia e instrucciones del capitán y sin afectar a las condiciones de amarre de los barcos contiguos.*”

realizzata dall'iniziativa privata, nel rispetto del principio di libera concorrenza.<sup>363</sup> Inoltre, la fornitura di esse richiede il previo ottenimento di una *correspondiente licencia* assentita dall'*Autoridad Portuaria*, fondata sull'antecedente approvazione del *Pliego Regulador* nonché delle *Prescripciones Particulares* concernenti il servizio. Detta *licencia*, avente carattere specifico,<sup>364</sup> non comporterà il diritto di prestare le attività in esclusiva e, oltretutto, qualora il numero delle imprese erogatrici venga limitato, dovrà essere concessa tramite un concorso. Puntualizzazioni importanti, quelle previste dall'art. 109, completate da un'altra di notevole rilevanza per la presente indagine: l'*Autoridad Portuaria* ha infatti facoltà di autorizzare *licencias* di autoprestazione e di integrazione dei servizi portuali secondo le modalità fissate dalla normativa in esame e descritte nel proseguio.

Rispetto alla legislazione previgente, i termini massimi per le *licencias* relative ai servizi tecnico-nautici sono stati abbassati da tredici a dieci anni per il *remolque portuario* e da otto a sei anni per l'*amarre y desamarre*, mentre con riferimento al *practicaje* è stato confermato il limite decennale.<sup>365</sup>

In base all'art. 110 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* i *servicios portuarios*, oltre a dover essere offerti conformemente alle *prescripciones particulares*, saranno

---

<sup>363</sup> Ciò alla luce del par. 1 dell'art. 109 del *Real Decreto Legislativo 2/2011*, il quale recita: “*La prestación de los servicios portuarios se llevará a cabo por la iniciativa privada, rigiéndose por el principio de libre concurrencia, con las excepciones establecidas en esta ley.*”

<sup>364</sup> In merito, è interessante evidenziare come, in relazione ai *servicios portuarios*, il par. 2 dell'art. 109 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* preveda anche la possibilità di *licencias* di natura generale sia per il *servicio de recepción de desechos generados por buques* che per quelli *al pasaje* e *de manipulación de mercancías*. In tal modo, nonostante i cambiamenti testuali e la diversità di impostazione, essenzialmente pare essere stata confermata la regola scolpita dall'art. 63 della *Ley 48/2003, de 26 de noviembre*: “*Las licencias de los servicios de practica y técnico-náuticos serán siempre de carácter específico.*”

<sup>365</sup> La disciplina anteriore dei termini massimi delle *licencias*, prevista dall'art. 66 della *Ley 48/2003 de 26 de noviembre*, è stata commentata da ARIÑO ORTIZ G., *El régimen de prestación de servicios en los puertos de interés general*, in ARIÑO ORTIZ G. – MENÉNDEZ REXACH Á. – NAVAJAS REBOLLAR M. – ACERO IGLESIAS P. – NAVARRO FERNÁNDEZ P. – VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS J. J., *La nueva legislación portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos del interés general)*, Barcelona, 2004, pp. 42-43.

assoggettati alle obbligazioni di servizio pubblico contemplate nella fonte in oggetto e applicate ai fornitori in maniera neutrale. In dettaglio, simili obbligazioni, cui ogni prestatore è tenuto a conformarsi, sono rappresentate dalla necessità di garantire copertura universale<sup>366</sup>, continuità e regolarità dei servizi<sup>367</sup>, dalla sottoposizione alla potestà tariffaria dell'*Autoridad Portuaria*<sup>368</sup>, dalla collaborazione nella suesposta formazione pratica e dalla cooperazione in situazioni emergenziali<sup>369</sup> con l'*Autoridad Portuaria*, l'*Administración marítima* e con altri erogatori dei *servicios portuarios*.

Il numero dei prestatori potrà essere limitato dall'*Autoridad Portuaria* soltanto in presenza di ragioni tassativamente previste *ex lege*, quali la sicurezza, la tutela dell'ambiente, la capacità delle infrastrutture nonché degli impianti, la disponibilità di spazi, o, ancora, altre di carattere obiettivo afferenti alla competenza di tale istituzione. In ogni caso, si prescrive l'obbligo di motivare debitamente la scelta, fondandola su logiche di interesse pubblico e in ottemperanza ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.<sup>370</sup> L'eventuale contrazione numerica degli erogatori comporterà delle conseguenze sul piano dell'arco temporale di vigenza della *licencia* concernente le attività di *remolque portuario* e di *amarre y desamarre*,

---

<sup>366</sup> Concretantesi nell'obbligo di soddisfare tutta la domanda ragionevole, senza dar luogo a discriminazione alcuna.

<sup>367</sup> Ciò in funzione delle caratteristiche della domanda, esclusa ovviamente la forza maggiore. Secondo l'art. 110, secondo comma, lett. b) proprio per assicurare detta continuità le *Autoridades Portuarias* potranno determinare servizi minimi di natura obbligatoria.

<sup>368</sup> Allorchè proceda in coerenza con le condizioni fissate in sede di "*prescripciones particulares*".

<sup>369</sup> Più precisamente, come visto nelle norme specificamente dedicate ai servizi tecnico-nautici, si tratta delle operazioni di salvataggio, estinzione degli incendi e lotta contro l'inquinamento degli spazi marini, oltre al controllo e alla prevenzione di emergenze generiche.

<sup>370</sup> *In nuce*, è questo il significato della prima parte dell'art. 111, par. 1 secondo cui:

*“La Autoridad Portuaria, de oficio, podrá limitar en cada puerto el número máximo de posibles prestadores de un servicio portuario, atendiendo únicamente a razones de disponibilidad de espacios, de capacidad de las instalaciones, de seguridad, de normas medioambientales o por otras razones objetivas relacionadas con las condiciones de competencia y, en todos los supuestos, debidamente motivadas. La motivación deberá incluir la identificación clara de la restricción de la competencia en cuestión, la justificación de la necesidad del establecimiento de la restricción con arreglo al interés público y la acreditación de que no resulta posible acudir a alternativas viables que sean menos restrictivas de la competencia para conseguir el mismo fin de interés público.”*

implicando una diminuzione pari ad almeno il 25 per cento della suesposta tempistica fissata dal *Real Decreto Legislativo 2/2011* per le fattispecie ordinarie.<sup>371</sup>

Quanto al regime di fruizione, l'art. 112 statuisce con valenza generale che i *servicios portuarios* verranno erogati a seguito di richiesta dell'utenza, mentre al contempo riconosce la particolarità dell'attività di *practicaje*, la cui obbligatorietà, in correlazione con quanto già osservato nella disciplina di dettaglio, potrà essere proclamata dall'*Administración marítima*.<sup>372</sup>

Ciò premesso, la disposizione demanda al *Reglamento de Explotación y Policía* o alle *Ordenanzas del Puerto* la facoltà di stabilire l'utilizzo obbligato degli altri *servicios portuarios* e quindi, per quanto qui più interessa, del *remolque portuario* e dell'*amarre y desamarre*, alla luce di elementi rimarchevoli elencati dalla norma, come le condizioni meteo-marine, la struttura e la tipologia della nave, la natura del carico ivi trasportato e le caratteristiche delle infrastrutture dello scalo.<sup>373</sup> In questo contesto, allorchè ravvisino rischi per il funzionamento, la sicurezza e l'operatività del porto dovuti al verificarsi di circostanze straordinarie, anche le *Autoridades Portuarias* avranno il potere di imporne la fruizione; parimenti, la *Capitanía*

---

<sup>371</sup> Si veda, in proposito, l'ultimo capoverso dell'art. 114, par. 1 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* ai sensi del quale,

*“Excepto en el caso del servicio de practicaje, cuando se encuentre limitado el número de prestadores de un servicio portuario, el plazo máximo será, al menos, un 25 por ciento inferior al que corresponda de entre los establecidos en los supuestos anteriores.”*

<sup>372</sup> Si richiamano di seguito i primi due commi dell'art. 112, par. 1:

*“Los servicios portuarios se prestarán a solicitud de los usuarios.  
No obstante, la utilización del servicio de practicaje será obligatoria cuando así lo determine la Administración marítima conforme a lo previsto en la normativa aplicable.”*

<sup>373</sup> La regola è stata codificata dall'ultimo capoverso del sopracitato art. 112, par. 1:

*“Además, el Reglamento de Explotación y Policía o las Ordenanzas del Puerto podrán establecer el uso obligatorio de otros servicios portuarios en función de las condiciones y características de las infraestructuras portuarias, del tamaño y tipo de buque y de la naturaleza de la carga transportada, así como de las condiciones oceanográficas y meteorológicas.”*

*Marítima* godrà di analoga possibilità quando emergano criticità in tema di sicurezza marittima.<sup>374</sup>

Ma la normativa di rilievo non si esaurisce qui. È bene infatti considerare che l'art. 121 del *Real Decreto Legislativo* in analisi nel delineare le incompatibilità ascrivibili ai fornitori di *servicios portuarios*, dedica un precetto ben preciso alle prestazioni protagoniste della trattazione, chiarendo che il titolare di una *licencia* per lo svolgimento dell'attività di pilotaggio non potrà partecipare, né direttamente né in forma mediata, al capitale o alla gestione di soggetti imprenditoriali autorizzati ad esercitare qualsiasi altro servizio tecnico-nautico nel medesimo *harbour*, salvo quanto contemplato dagli artt. 133 e 134 di tale provvedimento.<sup>375</sup> Ora, detta esclusione si comprende appieno laddove si pensi al ruolo fondamentale rivestito dalle previsioni appena menzionate, volte a permettere l'autoproduzione dei servizi portuali sia in forma di *autoprestación* che di *integración*.<sup>376</sup> Ecco, a questa dicotomia di importanza cardinale per la ricerca che qui ci occupa il *Real Decreto Legislativo 2/2011* del 5 settembre destina la *Sección 6.ª* del *Capítulo III*. In essa si

---

<sup>374</sup> In tal senso, il par. 2 dell'art. 112:

“Cuando la utilización del servicio no sea obligatoria, las Autoridades Portuarias podrán imponer el uso de aquellos servicios portuarios que consideren necesarios cuando por circunstancias extraordinarias consideren que está en riesgo el funcionamiento, la operatividad o la seguridad del puerto. A su vez, por razones de seguridad marítima, la Capitanía Marítima podrá declarar la obligatoriedad de dichos servicios.”

<sup>375</sup> Il quarto comma dell'art. 121 del *Real Decreto Legislativo 2/2011* non sembra profilare *ictu oculi* difficoltà interpretative, seguendo l'indirizzo per cui

“El titular de una licencia para la prestación de un servicio portuario de practica no podrá participar, por sí mismo o a través de personas físicas o jurídicas interpuestas, en el capital o en la gestión de empresas autorizadas para la prestación de cualquier otro servicio técnico-náutico en el mismo puerto, salvo en los supuestos previstos en los artículos 133 y 134 de esta ley.”

<sup>376</sup> Per un'prima analisi sull'*autoprestación*, si rinvia ad ACERO IGLESIAS P., *La incidencia sobre los procedimientos de gestión portuarias, de la Ley 48/2003, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, in ARIÑO ORTIZ G. – MENÉNDEZ REXACH Á. – NAVAJAS REBOLLAR M. – ACERO IGLESIAS P. – NAVARRO FERNÁNDEZ P. – VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS J. J., *La nueva legislación portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos del interés general)*, Barcelona, 2004, p. 120, il quale nel 2004 rilevava la novità del concetto, introdotto appunto dalla legge commentata nell'opera collettiva, per la normativa spagnola di settore.



stagliano una accanto all'altra due strade offerte dall'ordinamento spagnolo per intervenire in autonomia nell'erogazione dei *servicios portuarios*. Nello specifico, l'*autoprestación* avrà luogo quando una società armatoriale fornisce a se stessa una o più prestazioni di natura portuale con propri mezzi e personale imbarcato per lo svolgimento delle attività di bordo, prescindendo dunque dalla stipula di alcun contratto a tal fine con soggetti terzi.<sup>377</sup> In simili circostanze, trattandosi di organico della nave "*embarcado*",<sup>378</sup> non si dovrebbe applicare il secondo paragrafo dell'art. 133 che prescrive alle maestranze dell'impresa autorizzata all'*autoprestación* di soddisfare i requisiti di qualificazione esigibili dagli erogatori del servizio interessato.<sup>379</sup> Ad ogni buon conto, la previsione puntualizza l'impossibilità di legittimare l'autoproduzione in favore dei vascelli battenti bandiera di uno Stato incluso nella lista nera pubblicata nel rapporto annuale del Memorandum di Parigi o che, indipendentemente dalla nazionalità, presentino rischi elevati o molto elevati secondo il nuovo regime ispettivo.

Diversamente, con l'espressione *integración* l'art. 134 indica la fattispecie in cui il concessionario di un terminal passeggeri o merci dedicato ad un traffico particolare o il titolare di un'autorizzazione a ciò finalizzata possa offrire alle navi che operino con esso uno o più servizi tecnico-nautici attraverso organico e strumenti propri, senza avvalersi dunque di soggetti terzi. In tal caso, sottolinea ulteriormente la

---

<sup>377</sup> Inoltre, sempre secondo il primo paragrafo dell'art. 133 si verifica *autoprestación* ove il concessionario o il titolare di un terminal passeggeri o merci eroghi a se medesima "*los servicios al pasaje o de manipulación de mercancías*" rispettivamente con personale e materiale propri, evitandosi in tal modo la conclusione di qualsiasi contratto con terzi per la prestazione delle citate attività.

<sup>378</sup> Alla luce dell'art. 133, par. 2, si potrà fare ricorso ad *autoprestación* con personale di terra in caso di servizi regolari di trasporto marittimo a corta distanza e di autostrade del mare realizzati con navi *ro-ro* pure, *ro-pax*, *con-ro* e traghetti in relazione a "*servicios al pasaje y de manipulación de mercancías*".

<sup>379</sup> Invero, questa pare essere l'interpretazione più plausibile della norma ricordata (art. 133, par. 2):

*"El personal de la empresa autorizada para la autoprestación deberá cumplir los requisitos de cualificación exigidos al personal de las empresas prestadoras de servicios portuarios, salvo cuando se trate de personal del buque embarcado."*

norma, l'armatore attivo in detti segmenti produttivi sarà libero di scegliere tra i servizi portuali “*integrados*”, forniti dall'impresa terminalista, e quelli invece aperti all'uso generale, erogati da prestatori tradizionali.<sup>380</sup> Tuttavia, la stessa legge si preoccupa di specificare nel paragrafo successivo che, qualora l'*Autoridad Portuaria* imponga ai summenzionati terminalisti beneficiari di autorizzazione alla fornitura di servizi integrati la movimentazione di beni altrui, le prestazioni tecnico-nautiche come pure i *servicios al pasaje* e le operazioni concernenti vascelli di soggetti terzi dovranno essere garantiti da imprese con *licencia valida erga omnes*.<sup>381</sup>

Il *Real Decreto Legislativo 2/2011* detta anche i requisiti e la procedura di ottenimento delle *licencias de autoprestación e de integración de servicios*. Queste ultime possono essere riconosciute dall'*Autoridad Portuaria*, previo rapporto vincolante dell'*Administración marítima* in merito alle questioni concernenti la sicurezza marittima, da emettersi entro un mese dal ricevimento della documentazione, con vigenza del silenzio-assenso in caso di mancato pronunciamento.<sup>382</sup> Gli operatori godranno della possibilità di richiedere dette

---

<sup>380</sup> In proposito, si veda quanto statuito dal primo paragrafo dell'art. 134 del *Real Decreto Legislativo* in commento:

“*A los efectos de esta ley se considera que existe integración de servicios cuando el concesionario o el titular de una autorización de una terminal de pasajeros o de mercancías dedicadas al uso particular puede prestar a los buques que operan en la misma uno o varios servicios técnico-náuticos, con personal y material propios, sin celebrar contrato con terceros cuyo objeto sea la prestación de dichos servicios. En este supuesto, el naviero que opere en este tipo de terminales podrá elegir entre los servicios portuarios integrados y los abiertos al uso general.*”

<sup>381</sup> La precisazione viene formulata, come accennato, dal secondo paragrafo dell'art. 134, il cui testo merita di essere riportato di seguito:

“*Cuando en terminales dedicadas al uso particular con autorización para la integración de servicios la Autoridad Portuaria imponga la manipulación de mercancías ajenas, la operación de buques de terceros o la prestación de servicios al pasaje transportado en buques de terceros, los servicios técnico-náuticos a estos tráficos deberán ser prestados por las empresas con licencia de servicios portuarios abiertos al uso general.*”

<sup>382</sup> Il testo dell'art. 135, par. 1 recita più precisamente:

“*La prestación de servicios portuarios en régimen de autoprestación y de integración de servicios serán autorizados por la Autoridad Portuaria, previo informe vinculante de la Administración marítima en lo que se refiere a la seguridad marítima, que deberá emitirse en el plazo de un mes desde la*

*licencias* in qualsiasi momento, venendo comunque concesse per un periodo massimo eguale a quello previsto ordinariamente per lo svolgimento della corrispondente attività. Sul punto, giova precisare che le stesse potranno essere oggetto di diniego solo in costanza delle ragioni contemplate dal suesposto articolo 109, dedicato alla limitazione della platea dei prestatori.<sup>383</sup>

Le *licencias* deputate ad autorizzare l'effettuazione delle attività portuali in regime di autoprestazione e di integrazione dovranno essere conformate alle *prescripciones particulares* dei servizi. Quanto ai requisiti tecnici prescritti per il rilascio di tali permessi, la legge enuncia che non sarà possibile esigere un numero di persone e una quantità di materiali superiori a quelli necessari allo svolgimento delle operazioni complessive dell'impresa terminalista e, oltretutto, che le condizioni di sicurezza e qualità richieste dovranno essere analoghe a quelle imposte agli altri prestatori.<sup>384</sup> In un simile quadro, risulta destinatario di una previsione distinta il *practicaje* che, in base alle statuizioni dell'art. 135, non potrà essere erogato in *autoprestación*. Ciò ovviamente non implica ostacolo al conseguimento di un'esenzione, secondo il disposto dell'art. 126, oggetto di precedente illustrazione.

---

*recepción de la documentación correspondiente, entendiéndose en sentido favorable si transcurriera dicho plazo sin que el informe se haya emitido de forma expresa.”*

<sup>383</sup> Il quarto paragrafo dell'art. 135 sancisce che

*“Las licencias para la prestación de servicios portuarios en régimen de autoprestación o de integración de servicios podrán solicitarse en cualquier momento y se otorgarán como máximo por el plazo previsto en el artículo 114, pudiendo ser renovadas conforme lo indicado en dicho artículo. Estas licencias únicamente podrán ser denegadas por alguna de las razones previstas en el artículo 109 para limitar el número de prestadores.”*

<sup>384</sup> In merito, si riporta il testo del par. 3 dell'art. 135:

*“Las licencias que autoricen la prestación de servicios portuarios en régimen de autoprestación o de integración de servicios deberán ajustarse a las prescripciones particulares de los servicios, excluyendo del contenido de dichas licencias las cláusulas a las que se refiere el artículo 116, con las condiciones establecidas en el mismo y con las que, en su caso, haya determinado la Administración marítima en el informe emitido.*

*Entre los requisitos técnicos para la prestación de los servicios portuarios en este régimen no se podrá exigir un número mayor de medios humanos y materiales que los correspondientes a las operaciones unitarias previstas en la terminal, tanto las más simples como las más complejas, en las mismas condiciones de seguridad y calidad que se exigen para el resto de los prestadores.”*

Parimenti, la normativa non consente l'autorizzazione all'*integración* delle prestazioni di pilotaggio, fuorchè ove riguardino approdi, attracchi peculiari e terminali in concessione ubicati all'esterno degli ambiti di erogazione del *practicaje*.<sup>385</sup>

Infine, per contribuire alle suesposte obbligazioni di carattere pubblico<sup>386</sup> gravanti sui prestatori di servizi aperti *erga omnes*, nelle *licencias* concernenti l'*autoprestación* e l'*integración* verranno stabilite compensazioni economiche a beneficio di tali soggetti. Concretamente, in ottemperanza all'art. 136 del *Real Decreto Legislativo 2/2011*, i termini della compensazione, fatturata ogni anno dall'*Autoridad Portuaria*, troveranno una loro fissazione nelle *prescripciones particulares* dei servizi, cui spetterà individuare i criteri per la distribuzione delle risorse così reperite tra le imprese abilitate alla loro erogazione generale.<sup>387</sup> Ruolo centrale, quello riconosciuto alle *prescripciones particulares*, anche sotto il profilo dell'individuazione del valore compensativo ricollegato a ciascuna *licencia*.<sup>388</sup> Per ciascuna attività detto indice sarà pari ad una percentuale dei costi fissi sopportati da un fornitore al pubblico dotato di un organico e mezzi minimi<sup>389</sup>. Tuttavia, ha modo

---

<sup>385</sup> Più precisamente, si tratta del secondo paragrafo dell'art. 135, improntato a limitare l'esperimento di *autoprestación* e *integración* in relazione all'attività in parola:

*“Para el servicio de practicaje no se podrá autorizar el régimen de autoprestación, sin perjuicio de la posibilidad de obtención de exenciones de practicaje, conforme a lo previsto en el artículo 126. A su vez, no se podrá autorizar el régimen de integración de servicios, salvo en los supuestos de puertos, atracaderos particulares o terminales en régimen de concesión situados fuera de los límites geográficos de prestación del servicio.”*

<sup>386</sup> In particolare, la legge considera soprattutto gli oneri derivanti dalla necessità di garantire la copertura universale, la regolarità e la continuità dei servizi.

<sup>387</sup> Sul punto, occorre considerare il par. 3 dell'art. 136, ai sensi del quale:

*“La compensación anual será facturada por la Autoridad Portuaria a los titulares de licencias de autoprestación e integración de servicios, en las condiciones establecidas en las prescripciones particulares de los servicios, si hubiere prestadores del servicio abiertos al uso general, distribuyéndose entre los mismos con arreglo a los criterios previstos en las referidas prescripciones particulares.”*

<sup>388</sup> Nello specifico, l'art. 136, par. 1 richiede che simile identificazione avvenga in forza di *“criterios objetivos, transparentes, proporcionales, equitativos y no discriminatorios”*.

<sup>389</sup> Prescritti a tale livello dal *“Pliego de Prescripciones Particulares del servicio”*, secondo quanto statuito dall'art. 136, par. 2.

di chiarire la medesima disposizione, il parametro individuato in tal maniera non potrà superare la percentuale realizzata dal titolare di autorizzazione all'autoproduzione sul totale dell'attività annuale di ogni servizio portuale in relazione sia all'area geografica che alla tipologia di merce o traffico interessati da dette *prescripciones particulares*.<sup>390</sup>

#### 4.6.1 Barcellona

Il servizio di *practicaje* nell'ambito dello scalo catalano è obbligatorio per tutte le navi, salvo rechina una stazza lorda inferiore ai 500 GT (*gross tonnage*) o si muovano mediante cavi allacciati a moli, linee di palificazione o punti di ancoraggio senza allontanarsi dalle infrastrutture e senza bisogno di rimorchiatori. Inoltre, l'obbligazione in parola non sussisterà allorché la fattispecie ricada in una delle eccezioni contemplate dall'art. 9 del *Reglamento General de Practicaje*, approvato con il *Real Decreto 393/1996 de 1 de Marzo*<sup>391</sup>. Secondo questo provvedimento, dettato in attuazione della *Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*, determinati comandanti o armatori<sup>392</sup> potranno essere autorizzati a non avvalersi del pilotaggio in un porto o in un gruppo di scali specificamente individuato.<sup>393</sup> Simile esenzione avrà carattere temporale e potrà

---

<sup>390</sup> Milita in tal senso l'ultima parte dell'appena ricordato art. 136, par. 2:

“Dicho porcentaje no podrá ser mayor que el porcentaje que representa sobre el total de actividad anual de cada servicio portuario la realizada por el titular de una licencia de autoprestación o integración del servicio, en el ámbito geográfico y, en su caso, en el tipo de tráfico y mercancía, afectado por las prescripciones particulares del servicio que sean de aplicación.”

<sup>391</sup> Pubblicato nel *Boletín Oficial del Estado* (BOE), num. 66, del 16 marzo 1996, pp. 10509-10520.

<sup>392</sup> In virtù del quinto paragrafo dell'art. 9 del *Real Decreto 393/1996 de 1 de Marzo*, godono di un'esenzione rispetto all'obbligo in esame le navi da guerra spagnole laddove il ricorso al servizio di pilotaggio comporti perdita di riservatezza o restrizioni nei movimenti indispensabili all'assolvimento della missione loro riconosciuta. In simili circostanze il comandante del vascello o della flotta avrà l'onere di informare il *Capitán Marítimo*.

<sup>393</sup> Ciò non significa che i soggetti esentati possano dirigersi dentro le acque portuali, transitarvi e uscirne senza notificare la presenza della nave all'*Autoridad Portuaria* e al *Capitán Marítimo*, come puntualizzato dall'ultimo capoverso dell'art. 9, par. 2 del summenzionato *Real Decreto 393/1996 de 1 de Marzo*.

essere concessa solo mediante deliberazione motivata. A tal proposito, il citato art. 9 prescrive di valutare la frequenza delle uscite e delle entrate nel porto nel corso dell'ultimo anno, l'esistenza di mezzi di aiuto alla manovra, il genere e l'intensità del traffico marittimo, la difficoltà dei canali di accesso e di uscita, la tipologia del mezzo utilizzato e le sue caratteristiche tecniche, la qualità delle merci vettorate, le conoscenze specifiche del beneficiario sulle peculiarità dello scalo, il sistema di boe e gli strumenti di segnalazione utilizzati, gli ulteriori requisiti richiesti dall'IMO in tema di sicurezza marittima.

Quanto al *remolque*, nello scalo catalano sono presenti da molto tempo due diversi erogatori. Il sistema organizzativo è improntato ad una libera concorrenza tra imprese fornitrici le quali, per offrire le proprie prestazioni, necessitano di una *licencia* concessa dall'*Autoridad Portuaria de Barcelona* e avente durata pari a un periodo di dieci anni.<sup>394</sup> Per l'ottenimento della stessa, il richiedente deve dimostrare il rispetto di una serie di requisiti di natura economica, tecnica e professionale previsti dalla legislazione nazionale in materia, dal *Pliego Regulador* e, soprattutto, dalle *Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Básico de Remolque en el Puerto de Barcelona* e, inoltre, mantenere una succursale nello scalo, dotata di mezzi nonché personale adeguati, avere come oggetto principale di impresa lo svolgimento del servizio in parola e conservare la responsabilità della gestione nautica del servizio e dell'utilizzo delle imbacazioni ad esso destinate.<sup>395</sup> Il ricorso all'attività è obbligatorio nelle fattispecie individuate dal *Reglamento de Servicios, Policía y Régimen del Puerto de Barcelona*, dalle *Ordenanzas Portuarias* di quest'ultimo

---

<sup>394</sup> *Prescripcions* 5 e 6 del documento recante *Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Básico de Remolque en el Puerto de Barcelona*, luglio 2010, reperibile sul sito web dello scalo catalano: <http://www.portdebarcelona.cat>.

<sup>395</sup> *Prescripció* 7 delle *Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Básico de Remolque en el Puerto de Barcelona*.

nonché dalle normative tecniche e dai procedimenti approvati dall'*Autoridad Portuaria de Barcelona*.<sup>396</sup>

Le prestazioni di *amarre y desamarre* vengono offerte da due operatori distinti, secondo un regime improntato ad un confronto competitivo tra imprese. Al fine di erogare il servizio il soggetto interessato deve essere titolare di una *licencia* accordata dall'*Autoridad Portuaria de Barcelona* per un arco temporale massimo di sei anni, rinnovabile,<sup>397</sup> a seguito dell'accertamento dei requisiti contemplati dalla disciplina di nazionale di riferimento e dal *Pliego Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Técnico-Náutico de Amarre y Desamarre en el Puerto de Barcelona*. In proposito, risulta indispensabile anche qui che il richiedente abbia come oggetto principale il compimento delle operazioni in esame, stabilisca una propria sede nella città catalana e si assuma la responsabilità della gestione nautica dell'attività e dell'uso delle unità necessarie all'erogazione delle prestazioni.<sup>398</sup> In particolare, giova precisare che la *licencia* in esame avrà carattere specifico e includerà sempre sia l'ormeggio che il disormeggio.<sup>399</sup> In merito all'eventuale imposizione del servizio, valgono considerazioni identiche a quelle fatte in relazione all'attività di *remolque*.<sup>400</sup>

---

<sup>396</sup> *Prescripció 3 delle Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Básico de Remolque en el Puerto de Barcelona.*

<sup>397</sup> È quanto prevede la *Prescripció 6 del Pliego Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Técnico-Náutico de Amarre y Desamarre en el Puerto de Barcelona*, aprile 2011, tratta dal sito internet: <http://www.portdebarcelona.cat>.

<sup>398</sup> *Prescripció 8 del Pliego Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Técnico-Náutico de Amarre y Desamarre en el Puerto de Barcelona.*

<sup>399</sup> *Prescripció 5 del Pliego Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Técnico-Náutico de Amarre y Desamarre en el Puerto de Barcelona.*

<sup>400</sup> *Prescripció 3 del Pliego Prescripciones Particulares del Servicio Portuario Técnico-Náutico de Amarre y Desamarre en el Puerto de Barcelona.*





## **CAPITOLO 5**

### **L'AUTOPRODUZIONE NEL DIRITTO ITALIANO**

Quanto osservato nel corso dei precedenti capitoli merita di essere completato con uno sguardo sulla prospettiva adottata dal diritto italiano in tema di autoproduzione, con particolare riferimento al settore dei servizi tecnico-nautici. Occorrerà, dunque, innanzitutto soffermarsi sulla legislazione rilevante per poi concentrarsi sulle posizioni assunte sia dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) che dalla giurisprudenza italiana in merito alle questioni oggetto di disamina. In ultima analisi, si cercherà di comprendere se e su quali basi si giunga a parlare di un vero e proprio diritto di autoproduzione rispetto alle prestazioni tecnico-nautiche.

#### **5.1 L'ottica della tutela della concorrenza e del mercato nella legislazione antitrust**

Alla luce del diritto italiano, non si può parlare di autoproduzione senza addentrarsi nei meandri della regolamentazione antitrust, la cui pietra miliare è rappresentata dalla legge n. 287 del 10 ottobre 1990.<sup>1</sup> Ora, tale atto fondamentale per lo sviluppo di una cultura giuridica volta alla promozione di mercati liberi e concorrenziali nonché la protezione dei consumatori dedica una disposizione al tema in oggetto, pur conformandola ovviamente in una prospettiva ad ampio respiro. Dopo aver dettato norme contro le intese finalizzate o destinate ad “impedire, restringere o falsare in maniera consistente” i meccanismi competitivi tra imprese, l'abuso di posizione dominante e contro le operazioni di concentrazione restrittive, il Titolo I

---

<sup>1</sup> Per la precisione, l. 10 ottobre 1990 n. 287, recante “Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”, pubblicata in *G.U.* 13 ottobre 1990 n. 240.

della legge sopracitata prevede appunto una previsione, l'art. 9, sull'autoproduzione. Nel primo comma della stessa, la legge intende chiarire che, laddove la normativa conferisca allo Stato o a un ente di natura pubblica una posizione monopolistica su di un determinato mercato oppure incarichi in termini esclusivi un'impresa di gestire la fornitura di un bene o di un servizio al pubblico a fronte di un corrispettivo, ciò non implica affatto il divieto per soggetti terzi di produrre detti beni o servizi per uso proprio o del gruppo societario di appartenenza. Il passaggio testuale dell'art. 9, comma 1 recita infatti:

“La riserva per legge allo Stato ovvero a un ente pubblico del monopolio su un mercato, nonché la riserva per legge ad un'impresa incaricata della gestione di attività di prestazione al pubblico di beni o di servizi contro corrispettivo, non comporta per i terzi il divieto di produzione di tali beni o servizi per uso proprio, della società controllante e delle società controllate”.

Si è dunque di fronte all'enunciazione di un diritto soggettivo perfetto, consacrato nei riguardi dei monopoli legali di servizi.<sup>2</sup> Più precisamente, la posizione giuridica soggettiva qui contemplata si inserisce in un fenomeno di maggior caratura, quello dell'autoassistenza, preoccupandosi di normare l'ipotesi in cui l'operatore economico rechi l'intenzione di offrire a sé stesso, attraverso personale e mezzi propri, un servizio fornito in regime di riserva legale.<sup>3</sup> In simili frangenti, la previsione sopra riportata riveste la funzione di rimuovere un divieto generale e astratto, ponendo un limite alla disciplina cui vengono assoggettate determinate attività economiche.<sup>4</sup> In tal modo, essa assurge a paradigma per interpretare ed

---

<sup>2</sup> GIARDINI A., op. cit., p. 326.

<sup>3</sup> PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, cit., p. 124.

<sup>4</sup> Si interroga se la scelta, ad opera di un ente pubblico, di avvalersi dell'autoproduzione costituisca espressione di autonomia dell'organismo, parimenti a quanto osservabile in relazione ai soggetti privati in virtù dell'art. 9 della legge antitrust, o se rappresenti un'opzione di natura residuale, percorribile soltanto nell'impossibilità o nell'inidoneità di un'operazione di *outsourcing* a beneficio dell'iniziativa economica privata, LIBERTINI M., *Le società di autoproduzione in mano pubblica: controllo analogo, destinazione prevalente dell'attività ed autonomia statutaria*, in 282

eventualmente abrogare le leggi istitutive di monopoli nelle parti in cui impongano interdizioni alla produzione di beni o alla prestazione di servizi oggetto di esclusive.<sup>5</sup> D'altro canto, già il dato testuale ricavabile dalla rubrica della disposizione in esame, ove si parla subito di "autoproduzione", manifesta un'enfasi sulla destinazione delle prestazioni che, invece di essere offerte al mercato, vengono confinate entro gli argini del ciclo produttivo della medesima impresa che le effettua o entro il ciclo afferente al consumo.<sup>6</sup> Pertanto, la peculiarità della fattispecie e, dunque, una delle ragioni che hanno giustificato la creazione di un'eccezione rispetto alla regolamentazione ordinaria, è rappresentata dall'identità, qui pienamente realizzata, fra l'erogatore e il fruitore del servizio coperto dalla riserva monopolistica.<sup>7</sup> Proprio in questa prospettiva nel considerare il precetto in esame la giurisprudenza, da un lato, ne ha evidenziato l'ampia latitudine, sottolineando come esso riconosca un "diritto soggettivo, perfetto, esercitabile e tutelabile *erga omnes*, attributivo di potestà e facoltà liberamente esercitabili dai privati";<sup>8</sup> dall'altro, ha negato alla pubblica amministrazione la possibilità di affievolirlo.<sup>9</sup>

---

<http://www.federalismi.it>, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, n. 8/2010, pp. 7-12.

<sup>5</sup> CELONA G., *L'antitrust nella giurisprudenza*, Milano, 1996, p. 18.

<sup>6</sup> Ciò a seconda che si tratti di "consumo di autoriproduzione" o, viceversa, di "consumo di godimento", in omaggio ad una distinzione tracciata da DONATIVI V., op. cit., pp. 205-206 che, sul punto, a sua volta mutua la terminologia adoperata da GENOVESE A., *La nozione giuridica di imprenditore*, Padova, 1990, pp. 64 ss. in merito alla tematica del c.d. "imprenditore per conto proprio".

<sup>7</sup> In proposito può essere utile soffermarsi sulle riflessioni condotte da ALESSI R. – OLIVIERI G., *Disciplina della concorrenza e del mercato*, Torino, 1991, p. 61 ss. nella cui ottica "l'autoproduzione è estranea al concetto di mercato: presuppone una produzione di beni o di servizi che resta interna all'impresa senza incidere sull'altrui posizione monopolistica".

<sup>8</sup> Si è espresso in codesti termini il Consiglio di Stato, Sez. II, Parere 30 agosto 1996, in *Dir. mar.*, 1998, p. 1127, accompagnato da nota di NOBILE M., *Operazioni e servizi portuali, innovazione o evoluzione legislativa?*, p. 1123. Conformemente, in ambito aeronautico, l'AGCM, Italian Board Airline Representatives (I.B.A.R.)/Società per Azioni Esercizi Aeroportuali - SEA, provvedimento n. 1845 del 16 marzo 1994, in *Boll.* n. 11/94, che ha rilevato come

“al fine di rendere effettivo l'esercizio da parte dei vettori interessati del diritto all'autoproduzione dei servizi di handling, devono essere stabiliti i criteri sulla base dei quali sorge l'obbligo del gestore aeroportuale monopolista di mettere a disposizione le aree e le strutture necessarie.

Al riguardo, occorre infatti considerare che il monopolista è obbligato a contrarre in modo non discriminatorio con i nuovi operatori che hanno intenzione di accedere al mercato e a permettere agli

La rilevanza tendenzialmente onnicomprensiva della statuizione poc'anzi trascritta viene nondimeno mitigata in relazione a peculiari fattispecie da ricostruire in maniera restrittiva, in quanto eccezioni rispetto alla prescrizione generale. In particolare, quando la riserva si fonda su ragioni di sicurezza pubblica, ordine pubblico e difesa nazionale, oltre che nel segmento delle telecomunicazioni, la possibilità di un'impresa di prestare a se stessa o al proprio gruppo beni o servizi, contemplata dal primo comma, viene meno e si rafforza pertanto l'esclusività nell'erogazione da parte dei monopolisti *ex lege*. Più precisamente, l'art. 9, comma 2 rende noto che

“L'autoproduzione non è consentita nei casi in cui in base alle disposizioni che prevedono la riserva risulti che la stessa è stabilita per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e difesa nazionale, nonché, salvo concessione, per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni”.

Pertanto, come riconosciuto anche da commentatori qualificati,<sup>10</sup> la previsione sopra riportata rinvierebbe alle fonti del monopolio a carattere pubblicistico quale parametro per verificare l'eventuale esistenza di limiti alla facoltà di autoprodurre dati beni o servizi.

Il diritto di autoproduzione, così incardinato nella sua portata sistemica dall'art. 9 della legge n. 287 del 1990, ha trovato ulteriore conferma e precisazione con riferimento alle operazioni portuali, grazie alla legge n. 84 del 1994. In essa, infatti, il comma 4, lett. d) dell'art. 16 consente ai vettori di provvedere in via diretta e

---

stessi di accedere alle strutture che esso gestisce e che risultano imprescindibili allo svolgimento dell'attività, a meno che non ricorrano giustificazioni obiettive.”

<sup>9</sup> Cass. Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488, *Ministero dei Trasporti e della Navigazione c. Tourship Italia S.p.A. e Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova* in *Dir. mar.*, 2003, p. 813 ss. nonché in *Dir. trasp.*, 2002, p. 927 ss.

<sup>10</sup> SALAMONE L., *Operazioni portuali e servizi tecnico-nautici a dieci anni dalla riforma del sistema portuale: dall'interpretazione della giurisprudenza all'intervento del legislatore*, in *Diritto & Diritti*, giugno 2004, reperibile al seguente indirizzo web: <http://www.diritto.it>.

mediante proprie risorse umane e materiali ai profili organizzativi ed esecutivi concernenti il carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento merci nel perimetro dello scalo, subordinando detta facoltà alla sussistenza di adeguati requisiti professionali, debitamente accertati dall'Autorità Portuale in virtù del precedente comma 3 dell'articolo summenzionato.<sup>11</sup> In questo contesto, la previsione ha demandato ad un decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione la fissazione dei parametri necessari a dare attuazione alla norma, prevedendo alla lettera d) dell'art. 16, comma 4 che con simile strumento si identifichino

“i criteri inerenti il rilascio di autorizzazioni specifiche per l'esercizio di operazioni portuali, da effettuarsi all'arrivo o alla partenza di navi dotate di propri mezzi meccanici e di proprio personale adeguato alle operazioni da svolgere, nonché per la determinazione di un corrispettivo e di idonea cauzione”.

Le volontà del legislatore si sono successivamente realizzate con l'emanazione del Decreto Ministeriale n. 585 del 31 marzo 1995 che ha indicato le modalità con cui imprese di navigazione, vettori marittimi e noleggiatori o rappresentanti di tali categorie possono avvalersi di maestranze e strumenti a carattere interno per effettuare in prima persona le operazioni portuali. Ora, sul punto occorre evidenziare come la norma abbia permesso ai soggetti suelencati di beneficiare del supporto di imprese ausiliarie nel compimento di tali prestazioni. Tuttavia, ha condizionato detta possibilità a due elementi: *in primis*, alla possesso di un'idonea struttura operativa in capo a queste ultime; in secondo luogo, ad una profonda limitazione dell'intervento loro richiesto, confinato entro il mero concorso rispetto all'organizzazione delle attività in esame.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> VESPASIANI T., voce *Autoproduzione* in VESPASIANI T., *Glossario dei termini economici e giuridici dei porti, dei trasporti marittimi e della logistica portuale*, Milano, Franco Angeli, 2009 p. 21 ss.

<sup>12</sup> GIARDINI A., op. cit., pp. 326-327.

Laddove, diversamente da quanto sinora osservato, l'operatore interessato a fornire servizi a beneficio della propria impresa non agisse nell'alveo di una riserva legale, non verrebbe in rilievo il diritto soggettivo configurato dal suddetto art. 9; tuttavia, questi non rimarrebbe comunque privo di tutele, ricadendo la fattispecie nella vasta sfera della libertà, costituzionalmente garantita, di iniziativa economica (art. 41 Cost.).<sup>13</sup> In particolare, come si avrà occasione di osservare nel prosieguo, i giudici della Suprema Corte hanno chiarito, proprio in relazione al servizio tecnico-nautico di battellaggio, che alla luce di tale previsione della Carta "tutti hanno diritto di produrre i beni ed i servizi occorrenti all'esercizio dell'attività di ognuno, pur nel rispetto delle eventuali discipline specificamente previste dalla normativa vigente".<sup>14</sup>

Fotografati gli elementi fondamentali del dato normativo concernente l'autoproduzione, è necessario a questo punto della trattazione concentrarsi sulla giurisprudenza e sulla prassi italiane sviluppatasi in rapporto ai servizi tecnico-nautici e aventi stretta inerenza con il tema oggetto di indagine e con quello, più generale, della c.d. "apertura dei mercati" alle dinamiche concorrenziali. In merito, sono opportune due precisazioni di natura preliminare: per un verso, le interpretazioni delle disposizioni in materia sono state notevolmente divergenti, registrandosi un intenso dialogo tra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e giudici nazionali; per l'altro, fra questi ultimi si sono delineate alcune differenze tra le pronunce della magistratura civile e le decisioni degli organi di giurisdizione amministrativi. Tali incertezze scaturiscono principalmente dal fatto che

---

<sup>13</sup> Sul ruolo e sul significato dell'art. 41 Cost., la bibliografia è copiosissima; tra gli ultimi contributi si ritiene opportuno ricordare TRIMARCHI BANFI F., *Il "principio di concorrenza": proprietà e fondamento*, in *Dir. amm.*, 2013, p. 29 ss.

<sup>14</sup> Il brano è tratto dalla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746 in *Giust. civ.*, 2000, p. 1010 con nota di GRIGOLI M., *Sul diritto di produrre il servizio di battellaggio*, cit., p. 1011 e in *Dir. trasp.*, 2002, p. 177 con nota di PORTACCI P., *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*, p. 178, già incontrata nell'analisi del servizio tecnico-nautico in parola e oggetto di trattazione diffusa nel paragrafo successivo. Sul punto, giova osservare come il primo Autore contesti la limitazione "al sistema codificato" e, in specie, al codice della navigazione, proposta dalla Suprema Corte per individuare la disciplina specificamente prevista dalla normativa vigente da rispettarsi nell'esercizio del diritto di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 Cost.

nell'ordinamento marittimo-portuale italiano manca una previsione normativa dedicata ad affermare espressamente la facoltà di avvalersi di un simile diritto nella categoria di servizi fin qui illustrati. La configurazione di esso nonché i suoi confini possono essere evinti solo mediante un'analisi sistematica della regolamentazione di settore nel quadro più ampio della disciplina nazionale antitrust e del diritto dell'Unione Europea.

Quanto alla titolarità del diritto di autoproduzione, giova rimarcare che essa è stata perlopiù<sup>15</sup> attribuita soltanto a soggetti aventi la qualità di vettore marittimo, motivando tale assunto in ragione del carattere eminentemente nautico delle prestazioni di pilotaggio, rimorchio, ormeggio nonché battellaggio e della loro vocazione al mantenimento della sicurezza della navigazione in spazi acquei ristretti. Tuttavia, come si avrà modo di approfondire a breve, non sono mancate significative voci<sup>16</sup> che hanno inteso allargare la platea dei possibili titolari.

Infine, occorre dare atto del dibattito che attraversa la dottrina, soprattutto italiana, circa la configurazione del concetto di autoproduzione. Nello specifico, non è possibile esimersi dal registrare come secondo parte di essa le esenzioni concesse ai vettori capaci di dimostrare solide garanzie in termini di preparazione delle risorse umane e di adeguatezza degli strumenti (che, come osservato nel capitolo precedente, godono di ampia diffusione negli altri Stati membri UE) non costituirebbero una forma di autoproduzione, rappresentando bensì un fenomeno distinto, qualificabile in via autonoma. Infatti, in una simile ottica l'autoproduzione richiederebbe il compimento del servizio soltanto con proprio personale espressamente dedicato all'attività oggetto di *self-handling*, di talché non integrerebbe una tipologia di autoprestazione la fattispecie in cui un vascello fosse esentato "dall'obbligo di

---

<sup>15</sup> In dottrina, si è mosso in questa direzione CARBONE S. M., *Dalla riserva di lavoro portuale all'impresa terminalista tra diritto interno, diritto comunitario e diritto internazionale uniforme*, in *Dir. mar.*, 1992, p. 599 ss., mentre hanno propugnato detta ricostruzione rappresentanti del Ministero dei Trasporti, dell'ANGOPI e della Fedepiloti.

<sup>16</sup> Come quella, di cui si dirà nel paragrafo successivo, dell'AGCM.

rivolgersi alla corporazione di piloti, riuscendo a manovrare da sé sotto la direzione del comandante”.<sup>17</sup> Divergendo da questa impostazione, altri studiosi tendono ad assimilare l’esonazione all’auto-assistenza *strictu sensu* intesa, in quanto entrambe sarebbero accomunate dal riconoscimento in capo all’armatore della professionalità necessaria per l’effettuazione dei servizi in maniera indipendente dagli operatori “istituzionalmente” preposti.<sup>18</sup> In effetti, al di là delle pur importanti sfumature linguistiche, tale concezione può apparire preferibile laddove l’esonazione non si limiti ad un mero esonero dagli obblighi concernenti la navigazione negli specchi acquei portuali, ma consenta l’espletamento delle prestazioni richieste con personale *in house* e mezzi di proprietà del beneficiario.

## **5.2 La ricostruzione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)**

I primi passi mossi in materia dall’AGCM risalgono agli albori degli anni Novanta, in un’epoca storica in cui le prestazioni tecnico-nautiche venivano assimilate *tout court* alle operazioni portuali e non si era ancora radicata nell’istituzione una piena comprensione della branca di servizi oggetto di studio. Il tema veniva trattato ad un livello ancora embrionale. Due dei casi iniziali, *Comitato Coordinamento Utenza Portuale di Livorno*<sup>19</sup> e *Società Giolfo e Calcagno*<sup>20</sup>, infatti

---

<sup>17</sup> Adottano detta prospettiva, ANTONINI A., *Servizi tecnico-nautici e concorrenza*, cit., p. 127; CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 306; CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Riflessioni sui servizi tecnico-nautici alla luce della giurisprudenza*, in *Dir. mar.*, 2009, p. 349.

<sup>18</sup> ORRÙ M., *Servizi tecnico-nautici e monopolio*, in XERRI SALAMONE A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, p. 145; QUERCI E. O., *Globalizzazione e nuove forme giuridiche di cooperazione e di integrazione marittimo-portuali*, in *Trasp.*, 2002, pp. 68-70, nota 4; ZUNARELLI S., intervento in AA.VV., *Safety in a liberalized market for marine services: Conference Report*, Venice, 2 March 2012, pp. 22-23.

<sup>19</sup> AGCM, *Comitato Coordinamento Utenza Portuale di Livorno*, Provvedimento n. 51 del 13 marzo 1991, in *Boll.* n. 2/91.



riguardavano sì l'autoproduzione, ma in relazione ad attività di carico e scarico delle merci, mentre nel terzo, *Società Cardile & Bross*<sup>21</sup>, pur concernente il rimorchio, l'Autorità si era dovuta limitare ad osservazioni sulla natura giuridica del diritto sancito dal suesposto art. 9 della l. n. 287/1990, rilevando la propria carenza di poteri giurisdizionali volti a garantirne una tutela effettiva, salvo in presenza di specifiche infrazioni vietate dalla legge antitrust. Il merito di queste vicende è consistito nell'aver acceso un faro sulle criticità esistenti nell'assetto regolatorio, all'epoca (e in parte ancora oggi) caratterizzato da rigidità anacronistiche. Hanno tutte contribuito a spingere l'AGCM a formulare una segnalazione<sup>22</sup> alle istituzioni parlamentari e

---

<sup>20</sup> AGCM, *Società Giolfo e Calcagno*, Provvedimento n. 52 del 13 marzo 1991, in *Boll.* n. 2/91. È interessante soffermarsi sul rilievo storico effettuato dall'Autorità nella pronuncia, secondo cui l'autoproduzione scolpita dall'art. 9, prima parte trova un precedente nell'art. 4 della legge istitutiva dell'Enel. La decisione merita di essere ricordata soprattutto perché in essa il Garante aveva riconosciuto, da un lato, come l'autoproduzione formasse

“un diritto soggettivo perfetto, in quanto è diretta a dare titolo immediato e pieno al suo titolare, consentendogli determinate possibilità di comportamenti e di pretese senza di conseguenza consentire condizionamenti di poteri discrezionali da parte di organi amministrativi”;

dall'altro, come l'esercizio di questo fosse

“rimesso all'iniziativa del titolare, il quale, se riscontra ritardi ovvero ostacoli, dovrà rivolgersi all'organo giurisdizionale per l'accertamento del suo diritto e la rimozione della intrusione antigiridica che ne compromette il godimento”.

Alla luce di tali elementi fondamentali, prendendo atto della propria “*natura amministrativa non giurisdizionale*”, la stessa AGCM aveva dichiarato la carenza di potere in relazione alla fattispecie, essendo quest'ultimo

“estraneo a quelli dalla legge riconosciuti in tema di intese, abuso di posizione dominante e concentrazioni che non consentono estensioni come quella richiesta, a meno che non siano riscontrabili attività o azioni del monopolista, che possano configurarsi come vietate dalla legge n. 287 (in particolare art. 3)”.

<sup>21</sup> AGCM, *Società Cardile & Bross*, Provvedimento n. 53 del 13 marzo 1991, in *Boll.* n. 2/91. Similmente a quanto osservato nella nota precedente sul caso *Società Giolfo e Calcagno*, ma questa volta in relazione ad una prestazione tecnico-nautica, quella di rimorchio, in tale pronuncia l'istituzione emanante aveva ribadito come, non ricorrendo infrazioni vietate dalla disciplina di settore, fosse priva dei poteri necessari per autorizzare l'esercizio del diritto di autoproduzione. In merito, l'AGCM affermava di non poter fare altro che segnalare le criticità al Parlamento e al Governo, in base all'art. 21 della l. n. 287/1990, nonché caldeggiare una riforma portuale conforme al disposto della citata legge antitrust.

<sup>22</sup> AGCM, Segnalazione del 27 marzo 1991, in *Boll.* n. 2/91. Con tale atto, nell'esercizio dei poteri previsti dall'art. 21 della legge n. 287/90, l'Autorità aveva segnalato ai Presidenti dei due rami del Parlamento, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e ai responsabili dei dicasteri della Marina Mercantile nonché dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato “la situazione distorsiva della

governative competenti per evidenziare loro la delicatezza delle problematiche sul tavolo e sollecitare una piena applicazione della volontà normativa del legislatore del 1990 anche in materia.

Nondimeno, una pronuncia di maggior consistenza si ebbe solo con il caso *Cardile Bros*<sup>23</sup>, recante denominazione quasi identica ad una questione appena esposta poiché accomunati dalla stessa denunciante.<sup>24</sup> La decisione stigmatizzava un accordo stipulato tra l'ANGOPI, associazione di categoria rappresentativa di tutti i soggetti autorizzati all'esercizio in esclusiva dei servizi di ormeggio e battellaggio in ogni singolo porto italiano e associazioni in grado di coprire la quasi totalità del naviglio nazionale<sup>25</sup>. Nello specifico, la pattuizione aveva istituito un sistema di sconti sulle tariffe massime relative alle prestazioni tecnico-nautiche citate a beneficio delle imbarcazioni appartenenti alle associazioni firmatarie. Riduzioni che non erano basate, ad avviso dell'AGCM, su parametri economicamente fondati e

---

concorrenza e del corretto funzionamento del mercato” creata da diverse norme del codice della navigazione, del regolamento della navigazione marittima e del regolamento della navigazione interna che ostacolavano il diritto di autoproduzione sia in relazione alle operazioni portuali che al servizio di rimorchio. Inoltre, aveva richiamato l'attenzione sul fatto che, nell'ottica del legislatore antitrust, le tariffe concernenti tali prestazioni, rese in regime di riserva o concessione, dovessero essere determinate ad un prezzo tendenzialmente prossimo a quello con cui le stesse possono essere autoprodotte. Proprio tramite detta segnalazione, l'Autorità intendeva richiedere alle istituzioni citate la rimozione degli impedimenti normativi alla concorrenza, in modo da rilanciare la portualità italiana, anche attraverso la maggior competitività dei servizi e l'organizzazione degli erogatori “secondo schemi e sistemi realmente imprenditoriali”.

<sup>23</sup> AGCM, *Cardile Bros*, Provvedimento n. 720 dell'8 ottobre 1992, in *Boll.* n. 19/92.

<sup>24</sup> Con denuncia del 15 giugno 1991, la società *Cardile Bros (Sicily) S.r.l.* lamentava distorsioni nella concorrenza all'interno dei porti italiani, adducendo nello specifico: 1) l'aumento sproporzionato e privo di collegamenti ad un prezzo di equilibrio risultante da leggi di mercato delle tariffe concernenti i servizi di ormeggio e battellaggio negli scali siciliani; 2) l'attribuzione in esclusiva dell'esecuzione delle medesime prestazioni ai Gruppi di ormeggiatori e barcaioli ivi presenti; c) la pratica, operata dai Gruppi costituiti nelle varie realtà portuali nazionali, di concedere sconti sulle tariffe di ormeggio e battellaggio a favore dei soli armatori italiani, con esclusione degli utenti internazionali.

<sup>25</sup> Nella fattispecie, si trattava di Confitarma, cui faceva capo la maggior parte degli operatori armatoriali privati del Paese, *Asap/Snam*, rappresentante le imbarcazioni che appartenevano a società a partecipazione statale nel ramo degli idrocarburi (e, nello specifico, al Gruppo ENI), nonché *Fedarlinea*, associazione che riuniva le *shipping companies*, operanti nel segmento dei trasporti di linea, legate alla *holding* Finmare del Gruppo IRI.

verificabili. Ebbene, nonostante le giustificazioni addotte dalle parti,<sup>26</sup> alla luce degli elementi a propria disposizione l'autorità indipendente ravvisava nel suddetto accordo un'intesa vietata dall'art. 2, comma 2, lett. a) e d) della l. n. 287/1990, posto che mirava alla fissazione del prezzo dei servizi di ormeggio e battellaggio destinati pressoché all'intero comparto armatoriale italiano e, al contempo, applicava condizioni diverse per prestazioni equivalenti, generando ingiustificati svantaggi concorrenziali a detrimento delle imprese estranee al patto, con preclusione dell'armamento estero. Ora, poiché le parti, negando l'intento di mettere in atto un'intesa potenzialmente discriminatoria, in sede istruttoria si adoperavano in sede istruttoria per emendare le condizioni di concessione degli sconti, ancorando gli stessi a criteri obiettivi<sup>27</sup> ed estendendo il meccanismo premiale a tutte le imprese capaci di rispettarli, il Garante, verificato il recepimento nell'accordo *de quo* dei propri rilievi, concludeva il procedimento senza irrogare alcuna sanzione.

La presenza di discriminazioni tariffarie fonti di gravi distorsioni nelle dinamiche concorrenziali è stata parimenti constatata dall'Autorità con riferimento al servizio di pilotaggio, dando luogo ad una segnalazione al Governo nel giugno 1994.<sup>28</sup> Con essa l'organismo in parola censurava il trattamento privilegiato riconosciuto a vantaggio delle navi italiane o battenti bandiera di uno Stato membro dell'allora CE attraverso una riduzione media del 30% dei prezzi delle prestazioni, suggellata in relazione al biennio 1993-94 da una circolare del Ministero della Marina Mercantile del 1992<sup>29</sup>. Dato che, in ragione dell'obbligatorietà del servizio di pilotaggio disposta in merito a 41 scali del Paese con decreti dello stesso dicastero, i corrispettivi ad esso legati rappresentavano un costo inevitabile per gli armatori, detti

---

<sup>26</sup> Per la precisione, le diminuzioni di prezzo venivano riconosciute, secondo le stipulanti, "a titolo di premi di efficienza e fedeltà" motivati dalle economie di scala ricavabili nell'approntamento dei servizi di ormeggio e battellaggio.

<sup>27</sup> Quali, ad esempio, la frequenza degli approdi e la tipologia di imbarcazioni utilizzate.

<sup>28</sup> AGCM, *Tariffe servizio pilotaggio porti*, Segnalazione del 1 giugno 1994, in *Boll.* n. 21/94. p. 33 ss.

<sup>29</sup> Si tratta della circolare del Ministero della Marina Mercantile prot. 5204511 del 18 dicembre 1992, con cui sono state stabilite le tariffe per il periodo 1993-94 e posta a fondamento dei decreti n. 23/92 del 24 dicembre 1992 emanati dai singoli Direttori Marittimi.

compensi incidevano sulle spese complessive del trasporto marittimo afferente i porti nazionali. Si sarebbe quindi venuta a creare un'alterazione nella competizione tra le imprese di navigazione con penalizzazioni ingiustificate per quelle che impieghino vascelli appartenenti a Stati terzi. Ciò, oltre a cagionare una perdita generale di efficienza per il sistema, non permetteva il perseguimento di finalità di politica dei trasporti e, come già accertato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee in una pronuncia precedentemente illustrata, poneva un ostacolo alla libera circolazione di merci e servizi in ambito comunitario. Per questi motivi, l'Autorità auspicava "una sollecita riconsiderazione dei provvedimenti determinanti la descritta discriminazione tariffaria".<sup>30</sup>

Nondimeno, per essere davanti ad una presa di una posizione articolata e matura da parte dell'AGCM in tema di autoproduzione nei servizi tecnico-nautici bisogna attendere il 1997, allorché l'autorità amministrativa chiudeva l'*Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*<sup>31</sup> aperta cinque anni prima a seguito di segnalazioni di abusi di posizione dominante e di intese compiuti da parte di operatori negli scali che avevano evidenziato assetti istituzionali e gestionali talvolta contrastanti con le discipline interna e comunitaria di tutela della concorrenza.

### **5.2.1 L'Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali del 1997**

Pur trattandosi di un documento senza natura precettiva e recando i caratteri di punto di partenza per la discussione, costituisce il frutto di uno studio certosino che offre una panoramica globale e, contemporaneamente, dettagliata del mondo dei servizi portuali intesi nel senso più ampio del termine. Pertanto, l'importanza delle affermazioni ivi contenute, se non altro da un punto di vista teorico, non può essere denegata. Inoltre, in esso si staglia per la prima volta una valutazione dell'AGCM

---

<sup>30</sup>AGCM, *Tariffe servizio pilotaggio porti*, Segnalazione del 1 giugno 1994, in *Boll.* n. 21/94. p. 34.

<sup>31</sup>AGCM, *Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali*, avviata con provvedimento n. 766 del 1992, in *Boll.* n. 21/1992, p. 56 ss. e conclusa con provvedimento n. 5415 (IC4) *Settore dei servizi portuali* del 1997 in *Boll.* n. 43/1997, p. 52 ss.

sulle attività tecnico-nautiche quali *species a sé stante* di prestazioni, distinta dalle operazioni portuali e dalle funzioni di interesse generale.

Per il tema in disamina, l'*Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali* ha porto diversi elementi meritevoli di considerazione.

Innanzitutto, il documento, pur riconoscendo l'innegabile contributo delle prestazioni in parola al conseguimento di livelli elevati di sicurezza nella navigazione, ha sottolineato come detto obiettivo non permetta di giustificare "una aprioristica limitazione del numero degli operatori". Ad avviso dell'Autorità, tale punto di riferimento essenziale per la materia non collide necessariamente con il raggiungimento di un'efficienza economica nell'erogazione delle attività. Anzi, i due elementi risulterebbero altamente compenetrati.<sup>32</sup>

Oltretutto, ha evidenziato come, non essendo l'obbligatorietà delle prestazioni né la loro fornitura in esclusiva imposti a livello normativo, detti modelli gestionali potrebbero essere ammessi soltanto qualora le istanze di *safety* non fossero altrimenti assicurabili. Invero, come ha notato in merito l'AGCM,

"le restrizioni derivanti da esigenze di sicurezza della navigazione non sempre sono caratterizzate dai requisiti di proporzionalità e, più o meno consapevolmente,

---

<sup>32</sup> Secondo l'*Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 1, punto n. 231, p. 90,

"il rispetto della normativa a tutela della concorrenza può risultare uno strumento prezioso per assicurare un'offerta efficiente dei servizi tecnico-nautici nel rispetto dei vincoli dettati dalle esigenze di sicurezza. Non può essere trascurato, infatti, che eventuali inefficienze nell'esercizio dei servizi rischierebbero di tradursi anche in livelli inferiori di sicurezza, sia per quanto concerne la navigazione all'interno dei porti, sia, più in generale, per il complesso delle attività di trasporto. Un costo ingiustificatamente elevato dei servizi portuali potrebbe favorire uno spostamento del traffico dal trasporto marittimo verso altre modalità, come il trasporto su gomma, caratterizzate da esternalità negative in termini ambientali e di sicurezza assai più rilevanti".

finiscono spesso per fornire copertura regolamentare a posizioni di rendita monopolistica”<sup>33</sup>.

Il ragionamento dell’Autorità Antitrust ha percorso anche un altro versante. Sarebbe la stessa natura economica sottesa ai servizi tecnico-nautici a farli includere nell’ambito di esplicazione dei principi dettati in tema di concorrenza.<sup>34</sup> In proposito, l’influenza esercitata dalla giurisprudenza comunitaria è notevole, tant’è che nell’*iter* logico-giuridico vengono citate numerose sentenze della Corte di Lussemburgo.<sup>35</sup> *In nuce*, le attività in analisi non sfuggono alle norme volte a promuovere la competizione in quanto rientrerebbero nella “nozione funzionale di impresa”<sup>36</sup>, condizione ineludibile per la loro applicabilità.<sup>37</sup>

Peraltro, l’Indagine Conoscitiva ha puntualizzato che nemmeno l’esigenza di perseguire l’universalità del servizio basterebbe a giustificare un’erogazione in forme monopolistiche del medesimo.<sup>38</sup> Affinché vengano offerte regolarmente prestazioni a tutta l’utenza e in qualsiasi momento a livelli accessibili di prezzo sarebbe sufficiente,

---

<sup>33</sup> Utilizza questi termini la summenzionata *Indagine Conoscitiva*, Parte Quinta, Cap. 1, punto n. 232, p. 90.

<sup>34</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 1, punto n. 233, p. 90.

<sup>35</sup> Nelle sue argomentazioni, il Garante della Concorrenza e del Mercato ha trovato appoggio in due pronunce della Corte di Giustizia CE (ora dell’Unione Europea) già oggetto di disamina nel presente studio: la sentenza del 17 maggio 1994, *Corsica Ferries/Corpo Piloti Porto di Genova*, causa C-18/93 e quella del 18 marzo 1997, *Diego Calì & Figli/Servizi Ecologici Porto di Genova*, causa C-343/95.

<sup>36</sup> A testimonianza di quanto osservato in termini di riflessi nel diritto interno delle ricostruzioni effettuate in ambito comunitario, l’AGCM ha utilizzato quale parametro per il suo scrutinio la definizione fornita dal diritto dell’Unione Europea in campo antitrust che identifica un’impresa in “qualsiasi entità economica che esercita un’attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di funzionamento”, come chiarito nel *leading case* dell’allora Corte di Giustizia CE, *Hofner-Macroton*, sentenza del 23 aprile 1991, causa 41/90.

<sup>37</sup> In proposito, solo ove l’esistenza di “prerogative pubblicistiche” finisca per risultare assorbente rispetto alla conduzione di attività economiche (Corte di Giustizia CE, *Eurocontrol/SAT*, sentenza del 19 febbraio 1994 causa C-364/92, nonché *Poucet e Pistre*, sentenza 17 febbraio 1993, cause C-159/91 e C-160/91) la suddetta concezione di “impresa” e le *competition rules* non troverebbero ingresso nel settore indagato.

<sup>38</sup> Ciò in quanto con riferimento ai servizi di interesse economico generale, l’attuale art. 106, comma 2 del TFUE (secondo la numerazione vigente all’epoca del documento, art. 90, comma 2 del TCE) avrebbe sancito una netta dicotomia tra servizio pubblico, da un lato, e gestione a carattere monopolistico, dall’altro.

a detta del Garante, far gravare su più operatori in competizione tra loro obblighi di servizio universale, seguendo meccanismi di contribuzione diretta, oppure di partecipazione al finanziamento delle attività necessarie.<sup>39</sup>

Ora, a dispetto di quanto possa apparire *icto oculi*,<sup>40</sup> una simile organizzazione delle prestazioni tecnico-nautiche, volta alla copertura globale dell'utenza, può essere coniugata con la loro autoproduzione, attraverso l'immissione di correttivi nel sistema di fornitura. In particolare, secondo l'Indagine si potrebbe pensare ad una "tassa di ingresso" esatta da un'autorità di regolazione presso i vari "autoproduttori" e da quest'ultima versata all'impresa su cui insistono gli obblighi di servizio universale, in maniera da ristorarla dei maggiori oneri.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 2, punti nn. 246-247, pp. 93-94. In merito, vale la pena osservare come l'AGCM non si sia limitata a statuizioni di mero principio, ma abbia indicato soluzioni di carattere concreto per superare possibili contrarietà rispetto al modello suggerito:

“Se, ad esempio, la presenza di elevati costi fissi o non recuperabili nella prestazione dei servizi tecnico-nautici (determinati dall'obbligo di presenza 24 ore su 24 imposto attraverso i regolamenti delle Autorità Marittime) ostacola, di fatto, l'entrata di concorrenti disposti a servire solo una parte della domanda, tale impedimento potrebbe essere rimosso imponendo ad un solo operatore l'obbligo di servizio universale e ripartendo tra gli altri gli oneri derivanti da una gestione gravata da obblighi. Gli oneri derivanti da una presenza continuata potrebbero, in particolare, essere finanziati mediante una *fee* applicata a tutte le imprese concorrenti”.

<sup>40</sup> Come rilevato dall'Indagine in parola, Parte Quinta, Cap. 4, punto n. 299, p. 105, in assenza di interventi volti a contemperare i diversi interessi in gioco,

“L'autoproduzione dei servizi tecnico-nautici può comportare problemi per l'equilibrio economico dei soggetti che svolgono tale attività in via principale e sostengono oneri di servizio universale. Infatti, qualora un'impresa armatoriale o terminalista decida di produrre per conto proprio uno o più di tali servizi, di fatto sottrae reddito all'impresa esercente il servizio universale, senza tuttavia sopportare i costi fissi relativi all'obbligo di una presenza costante. Si tratterebbe, in altre parole, di una sorta di "scrematura" del mercato, realizzata da uno o più degli acquirenti del servizio. Un ricorso ampio all'autoproduzione potrebbe di conseguenza costringere le imprese di rimorchio, pilotaggio o ormeggio ad operare in perdita”.

Tale assunto, tuttavia, non costituisce una motivazione valida per impedire alla radice la possibilità per i soggetti interessati di produrre in via autonoma i servizi di cui abbisognano. Semmai, deve indurre la ricerca di soluzioni additive.

<sup>41</sup> Secondo l'AGCM, il versamento del suddetto contributo si fonderebbe sulla necessità di compensare gli aggravii derivanti dall'attitudine universale del servizio fornito dall'operatore qualificato. In merito, sono interessanti le osservazioni formulate nell'*Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Cap. 4, punto n. 301, pp. 105-106:

L'AGCM si è preoccupata inoltre di individuare in relazione a ciascun servizio tecnico-nautico delle modalità di erogazione capaci di permettere l'esercizio del diritto oggetto della presente analisi, senza cagionare alcun pregiudizio ad una navigazione sicura.

“Più specificamente, per il servizio di rimorchio il ricorso all'autoproduzione può essere vincolato all'utilizzo da parte dell'impresa di mezzi tecnici con determinate caratteristiche, al fine di garantire la sicurezza della navigazione. Nel caso dell'ormeggio, il servizio potrebbe essere effettuato in autoproduzione attraverso l'utilizzo di personale che disponga della perizia professionale che la legge impone agli ormeggiatori. Diversamente, l'autoproduzione del pilotaggio potrebbe risultare più difficile in considerazione della necessità di coordinare i movimenti della nave con quelli degli altri natanti nel porto. In questa prospettiva, l'utilizzo del servizio radio VHF, riconosciuto ai traghetti che effettuano servizi frequenti e regolari non configurerebbe una vera e propria autoproduzione, quanto piuttosto il ricorso ad una minore “quantità” del servizio; la società di navigazione è, infatti, tenuta al pagamento del servizio VHF prestato dall'impresa di pilotaggio”.<sup>42</sup>

Alla luce di queste considerazioni, si riscontra come nella prospettazione del Garante l'autoproduzione possa essere subordinata all'ottenimento, da parte di chi desideri avvalersene, di un provvedimento autorizzatorio *ad hoc* emanato dall'Autorità Marittima competente e/o a una verifica circa il possesso dei requisiti indispensabili all'effettuazione delle attività.

Sotto il profilo della titolarità del diritto di autoproduzione, l'AGCM ne ha esteso i possibili beneficiari. Secondo detta istituzione bisognerebbe tenere presente che i servizi portuali formano parte integrante di un unico ciclo produttivo, quello del servizio di trasporto. In un simile modello le prestazioni tecnico-nautiche rappresentano attività contigue sia rispetto agli armatori, sia ai terminalisti. A

---

“anche se l'impresa in autoproduzione fornisce con i propri mezzi i servizi in questione, essa può sempre dover ricorrere alle prestazioni dell'impresa "specializzata", nei casi in cui ciò risulti necessario per integrare i propri servizi oppure in determinati orari ove il proprio personale non sia disponibile”.

<sup>42</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 4, punto n. 297, p. 105.



quest'ultima categoria non viene usualmente riconosciuto alcun legame con l'autoproduzione, mentre secondo l'Autorità non sussistono condizioni ostative a tipologie di integrazione verticale anche riguardo a tali figure. Ma c'è di più. In questa prospettiva il Garante, astraendo il proprio ragionamento, ha riconosciuto, in costanza di una riserva legale, il diritto di autoprodurre i servizi tecnico-nautici a ogni soggetto imprenditoriale rispetto a cui questi si rivelino "mercato contiguo".<sup>43</sup> Ove si preferisse interpretare restrittivamente la fattispecie, si avrebbe, da un canto, "un'ingiustificata limitazione del diritto soggettivo all'autoproduzione"; dall'altro, verrebbe ostacolato "il perseguimento degli stessi obiettivi di efficienza del servizio e beneficio per i consumatori per i quali la tutela del diritto di autoproduzione è stata inserita nella normativa antitrust".<sup>44</sup> L'itinerario argomentativo affrontato nel corso dell'Indagine ha condotto quindi a conclusioni improntate ad un'apertura verso il fronte "terrestre" dei potenziali tributari del diritto soggettivo in esame. Epilogo in cui è stato linearmente sostenuto:

"Appare pertanto naturale che un'impresa terminalista possa organizzare autonomamente servizi tecnico-nautici a completamento dell'attività di movimentazione merci svolta dalla stessa impresa. Qualsiasi limitazione della titolarità del diritto all'autoproduzione, eventualmente basata su interpretazioni rigidamente formali del carattere nautico dei servizi in questione, indebolirebbe significativamente l'efficacia dell'autoproduzione come misura di "disciplina" nei confronti del monopolista e quindi come incentivo all'efficienza dei servizi stessi".<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Basti pensare a quanto affermato nelle Considerazioni Conclusive dell'*Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, ovvero nella Parte Sesta, Cap. 4, punto n. 343, p. 119:

"In presenza di una riserva di legge, l'Autorità è inoltre dell'avviso che la titolarità del diritto all'autoproduzione dovrebbe essere riconosciuta a tutte le imprese portuali per le quali i servizi tecnico-nautici costituiscano un mercato contiguo".

<sup>44</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 4, punto n. 295, p. 104.

<sup>45</sup> Il brano è tratto appunto dalle Considerazioni Conclusive dell'*Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, contenute nella Parte Sesta, Cap. 4, punto n. 343, p. 119. Tali risultanze non sono state condivise da autorevoli commentatori, CARBONE S. M. - GOBBO F. - MUNARI F. - POZZI C., op. cit., pp. 66-67, i quali ritengono "criticabile" annoverare tra gli aventi diritto ad autoprodurre anche il terminalista, dato che questa figura non rappresenta un utente delle prestazioni tecnico-nautiche. Nella logica seguita, laddove egli fornisse detti servizi li destinerebbe a vantaggio delle

Se, a differenza dal *casus* appena esposto, non sia ravvisabile chiaramente una riserva di legge, nell'ottica dell'AGCM, sia ai vettori che agli operatori terminalisti dovrà essere garantito "il diritto di iniziativa economica".<sup>46</sup>

Nella prospettazione dell'Indagine occorre dunque distinguere tra fattispecie ove l'esclusiva si manifesti in termini espliciti, venendo "accompagnata da una gestione statale diretta o delegata tramite concessione" e le altre ipotesi in cui questa non sia suffragata da evidenze. Più precisamente, non sarebbero sufficienti a desumere la presenza di essa né una riduzione nel numero degli erogatori deliberata dall'Autorità Marittima per ragioni di traffico portuale, né il vincolo ad iscriversi necessariamente in un registro professionale. Alla luce di tali convincimenti,

"in materia di servizi tecnico-nautici ne deriva, pertanto, che il diritto di autoproduzione trova il suo naturale ambito di applicazione con riferimento al servizio di rimorchio, che in base al codice della navigazione "non può essere esercitato senza concessione" (art. 101, comma 1)".<sup>47</sup>

Invocare il diritto di autoproduzione in assenza di una riserva di legge non avrebbe carattere indispensabile posto che, in base ai principi generali, "una limitazione del diritto di iniziativa economica deve rispondere ad esigenze tecniche di carattere oggettivo". Richiamo quest'ultimo non irrilevante ove si consideri che i servizi in esame sarebbero, conformemente al giudizio dell'AGCM, soggetti a

---

navi, veri clienti del terminal, come quando richiedono il compimento di operazioni portuali. Tuttavia, ciò evidenzerebbe la mancanza di un uso proprio, o delle società controllata o controllante, del servizio, elemento essenziale, ai sensi dell'art. 9 della l. n. 287/1990, per configurare un'autoproduzione. Conseguentemente, fare riferimento alla contiguità del mercato per estendere il diritto in esame alle imprese terminaliste non avrebbe, ad avviso degli stessi, forza persuasiva. Inoltre, una simile posizione incentiverebbe fenomeni di integrazione verticale, dagli effetti potenzialmente pericolosi.

<sup>46</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 4, punto n. 295, p. 104 e Parte Sesta, Cap. 4, punto n. 343, p. 119.

<sup>47</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 4, punto n. 290, p. 103.

previsioni amministrative restrittive della concorrenza, se non contraddistinti da esclusive *de facto*.<sup>48</sup>

Infine, il documento in analisi si è occupato anche dei profili tariffari relativi ai servizi tecnico-nautici, rilevando come la loro determinazione rappresenti il risultato di meccanismi articolati in cui trovano ampio spazio prassi di “stretta concertazione” con i fornitori delle prestazioni.<sup>49</sup> Invero, come si è già avuto modo di illustrare nel corso della trattazione, le tariffe concernenti il pilotaggio, il rimorchio e l’ormeggio vengono sì decretate rispettivamente dal Ministro competente in materia di Trasporti, dall’Autorità Marittima e dal Capo del Compartimento, ma solo previo coinvolgimento delle associazioni sindacali di categoria (“sentite le associazioni sindacali interessate”).<sup>50</sup> Ciò premesso, come cristallizzato da una serie consolidata di pronunce emanate con riferimento ad altri settori,<sup>51</sup> l’AGCM aveva e ha il compito di verificare la reale portata del provvedimento amministrativo che fissa le tariffe. Qualora quest’ultimo costituisca una mera “approvazione successiva” priva di coinvolgimenti dell’istituzione nella procedura di definizione delle stesse, il comportamento adottato dalle imprese assume una “rilevanza concorrenziale autonoma”.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 4, punto n. 290, p. 103 e, in termini leggermente difforni, nelle sue Considerazioni conclusive, Parte Sesta, Cap. 4, punto n. 342, pp. 118-119:

“il problema del riconoscimento del diritto all’autoproduzione può sorgere solo nei casi di riserva per legge e che tale situazione non appare verificarsi quanto meno per l’ormeggio, il battellaggio ed il rimorchio. D’altro canto, la stessa esigenza potrebbe equamente porsi in presenza di un mercato con numero di imprese contingentato per motivi di spazio o di sicurezza”.

<sup>49</sup> L’importanza del modello concertativo nella definizione tariffaria è stata riconosciuta anche nelle riflessioni della dottrina, CARBONE S. M. – MUNARI F., *Port Services Ancillary To Navigation Between Market And Service Requirements*, in *Dir. mar.*, 1996, p. 3 ss.

<sup>50</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, punto n. 250, p. 95.

<sup>51</sup> Si ricordano, *inter alia*, AGCM, *IBAR/AR*, Provvedimento del 17 marzo 1993, in *Boll.* n. 6/93 e la già citata AGCM, *IBAR/SEA*, Provvedimento del 16 marzo 1994, in *Boll.* n. 11/94.

<sup>52</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, punto n. 251, p. 95. In tale sede si è puntualizzato come integri la fattispecie in esame la raccomandazione finalizzata all’adozione di “tariffari professionali predisposti da associazioni di categoria ancor prima della loro

Orbene, nei ragionamenti del Garante, una ricostruzione di quest'ultimo tenore avrebbe potuto essere avanzata con riferimento ai servizi di pilotaggio e rimorchio, a causa del ruolo significativo rivestito dalle associazioni rappresentative degli operatori. In merito, una posizione di responsabilità indipendente in capo ai fornitori verrebbe acclarata da un'approvazione sistematica delle proposte inoltrate da tali soggetti. Nondimeno, bisogna tenere presente che, sempre nella visione dell'Autorità, l'esistenza di modifiche effettuate dall'amministrazione approvante non vale di per sé a precludere possibili "comportamenti autonomi d'impresa".<sup>53</sup>

Il quadro, invece, avrebbe avuto sfumature ben diverse in relazione ad ormeggio e battellaggio, ove la concertazione tra imprese, utenti nonché loro rispettive rappresentanze assumeva, almeno sino al 1994, i connotati di un dialogo intenso e serrato, in cui anche il Ministero competente in materia di Trasporti manteneva una certa influenza.<sup>54</sup>

In questo contesto, l'AGCM ha avuto occasione di pronunciarsi sull'eccessiva e ingiustificata onerosità delle tariffe rispetto al servizio fornito, tema collaterale al diritto di autoproduzione, la cui rilevanza pare accentuata dall'assetto monopolistico riscontrabile nell'erogazione delle attività tecnico-nautiche. In particolare, tale autorità amministrativa indipendente non ha esitato a evidenziare come il regime di fissazione e adeguamento dei prezzi nel settore non permetta l'individuazione di un livello se non ottimale, perlomeno corretto. Come notato nell'Indagine del 1997, tutti i sistemi di determinazione dei corrispettivi per le prestazioni in esame sono informati

---

approvazione con decreto ministeriale", secondo quanto sancito dalla medesima Autorità nel caso *Tariffe Amministratori Condomini*, Provvedimento del 14 dicembre 1994, in *Boll.* 50/94.

<sup>53</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, punto n. 252, pp. 95-96.

<sup>54</sup> Il Garante del 1997 ha effettuato questa constatazione nella suddetta Indagine, Parte Quinta, Cap. 3, punti nn. 253-254, p. 96, rilevando come il panorama fosse parzialmente mutato con l'introduzione delle nuove tariffe concepite dall'accordo attuativo della legge n. 160 del 1989 (concluso tra il Comitato di Coordinamento dell'Utenza Portuale nonché l'ANGOPI e recepito mediante circolare dell'allora Ministero della Marina Mercantile) e con le successive revisioni tariffarie.

al medesimo principio, ovvero garantire agli operatori “una copertura delle spese sostenute”. I valori tariffari vengono ancorati ai costi storicamente sostenuti dai fornitori, in modo da far loro ottenere un tasso di rendimento “equo” in relazione agli input di lavoro e capitale adoperati.<sup>55</sup> Tale meccanismo di definizione degli importi, denominato “*rate-of-return regulation*” si è rivelato, secondo l’Autorità, poco adatto a consentire il raggiungimento di soluzioni efficienti da un punto di vista economico globale. Come illustrato nell’Indagine Conoscitiva,

“se il prezzo viene determinato sulla base di un tasso di rendimento da garantire all’investimento dell’impresa, quest’ultima tenderà ad assumere decisioni di investimento non efficienti, sia in termini di volume degli investimenti (che saranno sovradimensionati), sia in termini di mix tra i fattori produttivi. Ciò può, inoltre, determinare un livello dei prezzi più elevato, perché basato su investimenti sovradimensionati o comunque su una dotazione di risorse eccessiva rispetto alle necessità del servizio. Inoltre, nel caso specifico dei servizi tecnico-nautici, la fissazione di elevati livelli tariffari non può essere disincentivata da una prevedibile riduzione della domanda, che è invece anelastica rispetto al prezzo”.<sup>56</sup>

In un simile scenario non basterebbe addurre a controprova per dimostrare l’equilibrio dello schema seguito il coinvolgimento dell’utenza previsto dalle procedure, in quanto non sarebbe capace, sempre nell’ottica dell’AGCM, di contrapporsi adeguatamente alle istanze tariffarie delle imprese offerenti. Esisterebbe, infatti, un’asimmetria informativa non colmabile attraverso semplici riunioni e consultazioni posto che gli operatori non sarebbero tenuti ad una *public disclosure* dei dati rilevanti e dei costi incorsi nel compimento del servizio. Inoltre, le associazioni di categoria non rappresenterebbero la totalità degli utenti, poiché essendo fondate sul principio della libera adesione e avendo natura professionale non comprenderebbero né gli armatori esteri né i fruitori occasionali.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, punto n. 260, p. 97.

<sup>56</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, punto n. 261, p. 97.

<sup>57</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, punto n. 259, p. 97.

Proprio i limiti appena indicati sono suscettibili di inficiare eventuali accordi conclusi dalle associazioni di rappresentanza in quanto tacciabili di discriminazione ove avvantaggino date categorie di utenti appartenenti alle organizzazioni firmatarie a detrimento di altre.<sup>58</sup> Ciò non significa bandire alla radice qualsiasi differenziazione tariffaria; anzi, l'AGCM ha ammesso la possibilità di diversificazioni ponderate sull'“intensità di uso dei fattori produttivi impiegati (capitale/lavoro) nell'ambito della singola prestazione”.<sup>59</sup>

Alla luce del quadro sin qui descritto, finché l'offerta delle attività tecnico-nautiche continui a strutturarsi secondo modelli di natura monopolistica l'Autorità ha suggerito di procedere con “l'individuazione di prezzi massimi”, in maniera da contenere lo sfruttamento della debolezza contrattuale dell'utenza e delle sue lacune informative, attuato mediante la cristallizzazione di compensi cospicui ad opera dell'erogante.<sup>60</sup> In altri termini l'AGCM ha già nel 1997 indicato una soluzione plausibile alle criticità rinvenute nell'analisi delle tariffe secondo logiche concorrenziali, ritenendo

“auspicabile l'introduzione di un meccanismo del tipo *price-cap*, che fissando per un periodo predeterminato la variazione massima annuale consentita alle tariffe che compongono il paniere, permetta alle imprese di ottenere profitti in caso di guadagni di produttività superiori a quelli indicati negli obiettivi”.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Considerazioni conclusive dell'*Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, contenute nella Parte Sesta, Cap. 4, punto n. 338, p. 118.

<sup>59</sup> In dettaglio, tale facoltà è stata riconosciuta in sede di analisi delle discriminazioni incentrate sulle dimensioni del naviglio, passaggio dell'*Indagine* ove è stata citata in contrapposizione alle non giustificabili differenziazioni fondate su ragioni di carattere redistributivo, come l'imposizione di prezzi più elevati alle imprese armatoriali di maggior grandezza. Simile effetto potrebbe essere conseguito, nella prospettiva dell'AGCM, tramite misure fiscali anziché tariffarie.

<sup>60</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, punto n. 264, p. 98.

<sup>61</sup> *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, punto n. 261, p. 97.

## 5.2.2 La segnalazione dell'AGCM del 14 dicembre 2011

L'Autorità Antitrust ha recentemente formulato ulteriori osservazioni sulle “problematiche concorrenziali” riscontrabili in materia di servizi tecnico-nautici all'interno degli scali italiani, dedicando ampio spazio al tema, appena affrontato, della fissazione delle tariffe per le prestazioni offerte. L'intervento è rientrato nell'ambito del potere di segnalazione contemplato dall'art. 22 della l. n. 287/1990. A tal fine, si è rivolta non solo al Ministro dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché a quello della Difesa, ma anche al Comandante del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e ai Presidenti delle Autorità Portuali.<sup>62</sup> Partendo dall'osservazione secondo cui la legge cardine del settore, la n. 84/1994, ha comportato una riorganizzazione delle attività svolte negli spazi portuali, nella prospettiva di “pervenire ad una liberalizzazione controllata” di queste, ma non ha inciso sulla strutturazione monopolistica dell'offerta di prestazioni tecnico-nautiche (ancora largamente disciplinate, come illustrato *supra*, dal codice della navigazione, dal regolamento della navigazione marittima e, negli aspetti di dettaglio, dai provvedimenti amministrativi emanati dalle pubbliche amministrazioni competenti), l'AGCM ha voluto confermare l'impostazione per cui le riserve legali devono essere circoscritte alle fattispecie di indispensabilità assoluta, mentre la norma è costituita da un assetto di mercato libero e aperto alla competizione fra operatori. In particolare, sul punto l'autorità amministrativa indipendente ha rinnovato la preoccupazione che l'argomento della sicurezza della navigazione venga utilizzato quale simulacro per impedire l'ingresso di qualsiasi dialettica concorrenziale nell'erogazione di simili attività. Di qui ha avvertito la necessità di richiamare, a quasi tre lustri dall'Indagine Conoscitiva mostrata diffusamente nel paragrafo precedente, gli organismi competenti

---

<sup>62</sup> AGCM, AS905 – *Servizi tecnico-nautici e determinazione delle relative tariffe nei porti italiani*, Segnalazione del 14 dicembre 2011, in *Boll.* n. 1/2012, p. 30 ss.

“a riconsiderare gli ambiti di fallimento del mercato, che giustificano la sussistenza di un regime di riserva legale, caratterizzata da criteri stringenti, e ciò anche giovandosi degli esempi esteri nei quali detti servizi sono stati liberalizzati”.<sup>63</sup>

Ecco, allorché la valutazione raccomandata evidenzia casi ove una gestione in esclusiva rappresenti l'unica modalità efficace per offrire il servizio, non rilevandosi soluzioni alternative improntate a logiche competitive, secondo l'AGCM

“appare opportuno che, non potendosi svolgere la concorrenza all'interno del mercato, ci si affidi comunque alla concorrenza per il mercato”.

In una simile ottica, l'individuazione del soggetto incaricato della fornitura delle prestazioni riservate dovrebbe avvenire mediante procedura pubblica, in maniera da consentire, pur nel rispetto dei requisiti di sicurezza, una massimizzazione dell'efficienza accompagnata dalla minimizzazione dei prezzi. Infatti, nella prospettiva avanzata dal Garante,

“solo laddove le due modalità citate, concorrenza nel mercato e concorrenza per il mercato, non siano realizzabili, dovrà intervenire una regolazione di dettaglio del livello delle tariffe”.

Ferme restando queste considerazioni sistemiche, la segnalazione in analisi ha espresso un chiaro giudizio sui procedimenti di definizione dei corrispettivi per i servizi prestati. Riprendendo lo spirito critico già emerso in sede di Indagine Conoscitiva, l'AGCM ha manifestato ampie riserve su di un meccanismo, quello attualmente in vigore, caratterizzato da un allineamento dei valori tariffari sui ricavi e sui costi degli esercenti le funzioni tecnico-nautiche. Due sarebbero in effetti le controindicazioni di tale *iter* di fissazione dei compensi, indicato (come riferito nel paragrafo antecedente) in termini tecnici *rate of return*: da un lato, non esisterebbe per il monopolista alcun incentivo alla razionalizzazione della propria attività imprenditoriale, attesa la stretta interdipendenza tra costi storici e profili tariffari; dall'altro, i vantaggi connessi a prezzi elevati possono essere sfruttati dall'operatore

---

<sup>63</sup> Ivi, p. 31.



in esclusiva per rafforzare la propria posizione nei mercati aperti alla competizione tra imprese.<sup>64</sup>

Alla luce di questi elementi, ad avviso del Garante sarebbe preferibile sostituire detto processo con quello del c.d. *price cap*, in cui l'incremento tariffario è

“pari al tasso di inflazione ridotto di un fattore scelto discrezionalmente come indicativo della capacità del monopolista di incrementare la propria produttività”.

Senza contrastare con le innegabili esigenze di *safety* percepite nella classe di prestazioni in analisi, il meccanismo citato da ultimo permetterebbe al fornitore di conseguire profitti progressivi solo nel momento in cui procedesse ad una riduzione dei costi superiore a quella preventivata dall'autorità di regolazione. Pertanto, si darebbe inizio a buone pratiche di contenimento dei prezzi e di ricerca di maggiori efficienze logistico-organizzative.<sup>65</sup>

### **5.2.3 La segnalazione del 2 ottobre 2012 recante “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013”**

Con riferimento ai servizi ancillari alla navigazione la segnalazione in esame<sup>66</sup>, indirizzata ai vertici dei due rami del Parlamento, alla Presidenza del Consiglio dei

---

<sup>64</sup> Più precisamente, l'Autorità ha sottolineato come il sistema del *rate of return* possa produrre notevoli criticità:

“vi può essere un incentivo “perverso” per il monopolista ad accrescere i propri costi, o per lo meno a non ridurli quanto potrebbe, dato che maggiori sono i costi storici, più elevate saranno le tariffe. Inoltre, restano elevati i rischi che i benefici derivanti dalle tariffe elevate vengano trascinati dall'impresa in riserva legale nei mercati aperti alla concorrenza, distorcendola”.

<sup>65</sup> AGCM, AS905 – *Servizi tecnico-nautici e determinazione delle relative tariffe nei porti italiani*, Segnalazione del 14 dicembre 2011, in *Boll.* n. 1/2012, pp. 31-32.

<sup>66</sup> AGCM, AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2013*, Segnalazione del 2 ottobre 2012, in *Boll.* n. 38/2012, p. 67.

Ministri e al Ministro per lo Sviluppo Economico, Infrastrutture e Trasporti, ha riaffermato che le motivazioni di sicurezza non devono rappresentare

“un pretesto per mantenere rendite di posizione a favore di soggetti che prestano tali servizi in ambiti di riserva legale”.<sup>67</sup>

Proprio al fine di ridurre le forme di erogazione in esclusiva alle fattispecie in cui si riveli *sine dubio* necessario, l'AGCM è giunta a suggerire un emendamento dell'art. 14 della legge n. 84/94 orientato verso un'estensione delle regole concorrenziali nel settore in esame. Basti pensare alla sesta proposta operativa concernente il sistema portuale, ove l'Autorità ha consigliato di

“modificare il comma 1-*bis* dell'articolo 14 prevedendo modalità pro-concorrenziali di gestione dei servizi tecnico-nautici, limitando il ricorso alla gestione in riserva legale solo alle ipotesi in cui essa risulti assolutamente indispensabile”.<sup>68</sup>

Una delle novità più significative è stata la richiesta di ricercare una soluzione normativa volta a ripartire in termini maggiormente chiari e secondo una visione aperta alle dinamiche di libero mercato, le competenze tra la neonata Autorità di Regolazione dei Trasporti, le Autorità Portuali e le Autorità Marittime, soggetti cui spettano poteri generali di regolamentazione e controllo nel settore e che, quindi, possono modellare sensibilmente le condizioni di offerta delle prestazioni tecnico-nautiche. Di qui l'istanza di apportare dei cambiamenti agli articoli 6 e 14 della citata legge n. 84/94 in un'ottica più aderente alla competizione tra operatori e in maniera da assicurare linearità nelle decisioni.<sup>69</sup>

Peraltro, nella prospettiva di pervenire ad una scelta dell'erogatore, ove manchi un confronto tra una pluralità di prestatori, l'AGCM ha continuato a sollecitare

---

<sup>67</sup> Ivi, p. 68.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> AGCM, AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2013*, Segnalazione del 2 ottobre 2012, in *Boll.* n. 38/2012, p. 67.

l'adozione di strumenti di concorrenza per il mercato, riservando un ruolo marginale alle modalità di definizione tariffaria. Tuttavia, qualora esse risultino ineludibili, il favore dell'istituzione antitrust al meccanismo *price cap*, in quanto stimolerebbe il monopolista a perseguire incrementi di produttività, con riflessi positivi sull'utenza finale.<sup>70</sup>

#### **5.2.4 Il servizio di rimorchio ed assistenza navale nel porto e nella rada di Milazzo**

In virtù dei poteri conferiti dall'art. 35 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201<sup>71</sup> che ha introdotto nella legge antitrust una nuova previsione, l'art. 21-*bis*,<sup>72</sup> l'AGCM, qualora ritenga che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto violando le norme finalizzate a tutelare la concorrenza e il mercato, emette un parere motivato nell'arco temporale di sessanta giorni. In quest'ultimo provvede a indicare in maniera puntuale i profili delle violazioni riscontrate. Ove la pubblica amministrazione interessata non si conformi al parere nei sessanta giorni successivi dalla sua comunicazione, l'Autorità gode della facoltà di promuovere ricorso entro i successivi trenta giorni,

---

<sup>70</sup> Ivi, p. 68. Per un primo commento dottrinario, RAGAZZONI D., *La posizione della AGCM sui servizi tecnico-nautici*, in Libro dell'anno del Diritto 2014, 2014, in <http://www.treccani.it>.

<sup>71</sup> Decreto legge recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214. Detti emendamenti hanno interessato, *inter alia*, anche la rubrica della disposizione in analisi, dal nome piuttosto evocativo: "*Potenziamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*".

<sup>72</sup> Giova ricordare che la norma non è stata priva di contestazioni. Basti pensare alle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 35, promosse in via principale dalla Regione Veneto con riferimento agli artt. 3, 97 comma 1, 113 comma 1, 117 comma 6 e 118 commi 1 e 2 della Costituzione, alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, oltre al principio di leale collaborazione. In merito, tuttavia, la Consulta si è pronunciata per l'inammissibilità delle stesse con la sentenza 11 – 14 febbraio 2013, n. 20, pubblicata in Gazzetta Ufficiale 27 febbraio 2013, n. 8, 1<sup>a</sup> Serie speciale. Con tale decisione la Corte Costituzionale ha avuto modo di sottolineare che, rimanendo il controllo dell'Autorità Garante circoscritto agli atti amministrativi aventi profili di violazione della normativa antitrust, la nuova disposizione integra e rafforza i poteri conoscitivi e consultivi già attribuiti alla stessa. Non si è dunque davanti ad un generalizzato controllo di legittimità sugli atti regionali.

avvalendosi dell'Avvocatura dello Stato. Tale prerogativa, contemplata dal secondo comma dell'articolo richiamato, si somma al riconoscimento in capo al Garante di un'universale legittimazione processuale attiva avverso tutti gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti derivanti da ogni amministrazione pubblica in grado di infrangere le norme volte a proteggere un'effettiva libera competizione fra soggetti imprenditoriali secondo logiche di mercato.<sup>73</sup>

Con riferimento alle prestazioni ancillari alla navigazione il summenzionato potere di valutare mediante parere l'attitudine anticoncorrenziale di atti provenienti dalle pubbliche amministrazioni ha trovato una prima applicazione nell'esame del provvedimento di rigetto da parte della Capitaneria di Porto di un'istanza presentata per il rilascio della concessione relativa al servizio di rimorchio e assistenza navale negli specchi acquei portuali nonché nella rada di Milazzo.<sup>74</sup> Detta Autorità Marittima aveva opposto alla richiedente, la società Rimorchiatori Siciliani S.r.l., che "l'attuale assetto normativo sui servizi tecnico-nautici" non consentirebbe l'accoglimento della domanda, in considerazione della piena vigenza di un altro provvedimento concessorio<sup>75</sup> concernente la stessa attività a beneficio di un operatore diverso, la CAPIECI S.p.A. Ciò alla luce del fatto che il "Regolamento per il servizio di rimorchio delle navi nel porto di Milazzo" prevedeva che nella zona dello scalo siciliano non potesse essere assentito "che un solo atto di concessione".<sup>76</sup>

Una simile risposta traeva linfa dalle posizioni espresse sul punto da qualificate istituzioni che la Capitaneria, data la rilevanza del tema sollevato, aveva investito

---

<sup>73</sup> In particolare, si evidenzia che il terzo comma dell'art. 21-*bis* prevede che ai giudizi instaurati in forza di tale legittimazione attiva si applichi la normativa prevista dal Libro IV, Titolo V, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 recante il "Codice del processo amministrativo". La previsione appena menzionata è stata modificata dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214.

<sup>74</sup> Per la precisione, si tratta del provvedimento n. 020.02/18181 del 17 luglio 2012 adottato dalla Capitaneria di Porto di Milazzo (ME).

<sup>75</sup> Concessione di durata pari a venticinque anni, la cui scadenza è prevista per il 20 febbraio 2024.

<sup>76</sup> AGCM, AS990 – *Servizio di rimorchio ed assistenza navale nel porto e nella rada di Milazzo*, Parere dell'8 novembre 2012, in *Dir. traspr.*, 2013, p. 337.

prontamente e a cui pareri rinvia *per relationem*: la Direzione Marittima di Catania e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.<sup>77</sup> Entrambe, appunto, fondavano i propri ragionamenti, oltre che sui significativi elementi sopra riferiti, sulla convinzione che la disciplina riguardante la fattispecie promanasse

“sia dalle norme del codice della navigazione e del relativo regolamento di esecuzione sia da provvedimenti e determinazioni assunte dalla competente Amministrazione Centrale”.

Ebbene, in tal modo questa ricostruzione poneva l’accento sull’approvazione in data 22 febbraio 1970 del citato regolamento di caratura locale tramite Decreto dell’allora Ministero della Marina Mercantile.

Ricevuta una segnalazione in merito alla vicenda da parte della Rimorchiatori Siciliani S.r.l, l’AGCM ha ritenuto di esprimere il proprio parere ai sensi dell’appena illustrato art. 21-*bis* della legge n. 287/1990.<sup>78</sup> Ora, a giudizio dell’Autorità il provvedimento di diniego sarebbe

“in contrasto con i principi di libertà di concorrenza cui deve essere ispirata l’interpretazione della normativa vigente che, infatti, non esclude la possibilità di adottare modalità concorrenziali di gestione dei servizi tecnico-nautici in ambito portuale”.<sup>79</sup>

In verità, come meglio precisato nel capoverso successivo da parte dell’autorità amministrativa indipendente, le affermazioni delle pubbliche amministrazioni coinvolte non hanno considerato che

---

<sup>77</sup> Gli estremi degli atti presupposti cui la Capitaneria di Porto di Milazzo ha fatto riferimento sono il provvedimento dell’Autorità Marittima di Catania prot. n. 01.02.19766/D.M. del 4 giugno 2012 e quello del Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, Direzione Generale per i Porti, prot. n. 8401 del 21 giugno 2012.

<sup>78</sup> AGCM, AS990 – *Servizio di rimorchio ed assistenza navale nel porto e nella rada di Milazzo*, Parere dell’8 novembre 2012, in *Boll.* n. 43/2012, p. 71 ss.

<sup>79</sup> *Ivi*, p. 72.

“sebbene la disciplina vigente in materia di organizzazione e disciplina dei servizi tecnico-nautici all’interno dei Porti ne rimetta alle Autorità portuali l’organizzazione, ciò non significa che gli affidamenti delle concessioni debbano essere effettuati in esclusiva e, per di più, senza una gara pubblica”.<sup>80</sup>

Invece, nel caso di specie l’affidamento in concessione del servizio era avvenuto nel 2009 senza esperire alcuna procedura ad evidenza pubblica, nonostante le prescrizioni dei commi 1, lett. a) e 5 dell’art. 6 della legge cardine in materia, la n. 84/94.

Inoltre, l’Autorità ha ampliato gli orizzonti della dibattito osservando come

“la scelta del modello di gestione dei servizi deve essere il risultato di un’adeguata ponderazione tra la tutela della concorrenza e l’esigenza collettiva alla sicurezza pubblica”.<sup>81</sup>

Anche sotto questo profilo, tuttavia, sia il provvedimento della Capitaneria di Porto che gli atti presupposti della Direzione Marittima e del Ministero non conterrebbero una simile riflessione, né un bilanciamento degli interessi divergenti.

Per questi motivi, il provvedimento di diniego avverso e tutti gli atti alla base di esso, nonché la concessione assentita senza gara in favore della società uscente hanno posto in essere, ad avviso dell’AGCM, una violazione ai principi concorrenziali cristallizzati negli artt. 14 e 106 del TFUE e a quelli di liberalizzazione delle attività portuali evincibili dalla legge n. 84/94.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> AGCM, AS990 – *Servizio di rimorchio ed assistenza navale nel porto e nella rada di Milazzo*, Parere dell’8 novembre 2012, in *Dir. trasp.*, 2013, p. 337.

<sup>81</sup> *Ibidem*. In merito, RAGAZZONI D., *La posizione della AGCM sui servizi tecnico-nautici*, cit.

<sup>82</sup> AGCM, AS990 – *Servizio di rimorchio ed assistenza navale nel porto e nella rada di Milazzo*, Parere dell’8 novembre 2012, in *Boll.* n. 43/2012, p. 73.

## 5.2.5 La regolamentazione del servizio tecnico-nautico di pilotaggio nello Stretto e nel porto di Messina

Avvalendosi per la seconda volta in materia dei poteri attribuiti dal recente art. 21-*bis* illustrato poco sopra, l’Autorità ha deciso di prendere posizione rispetto alle modalità di erogazione del servizio di pilotaggio e ai suoi profili regolatori nell’ambito di un *casus*<sup>83</sup> in cui il diritto all’autoproduzione della prestazione tecnico-nautica è stato esplicitamente evocato dalle parti. Più in dettaglio, l’AGCM ha ritenuto di esaminare, in seguito a segnalazione della Caronte & Tourist S.p.A., il provvedimento di diniego emanante dall’Autorità Marittima della Navigazione dello Stretto di Messina che, nell’argomentare la propria risoluzione, aveva rinviato *per relationem* ad un parere rilasciato dalla Direzione Generale per i Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nella vicenda *de qua*, la società segnalante aveva fatto istanza di riconoscimento del diritto di autoproduzione dell’attività di pilotaggio entro il perimetro della c.d. “zona di obbligatorietà” del servizio che interessa lo scalo della città siciliana e l’area dello Stretto. Nel rigettare tale richiesta, l’Autorità Marittima di Messina richiamava il citato parere ministeriale in cui si sosteneva l’inammissibilità dell’autoproduzione nell’ordinamento giuridico italiano

“né nella forma dell’assistenza al Comandante della nave da parte di un soggetto pratico non proveniente dalla Corporazione di piloti, né come esenzione dall’obbligo del pilotaggio per singoli Comandanti di nave”.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> AGCM, AS998 – *Regolamentazione del servizio tecnico-nautico di pilotaggio nello Stretto e nel porto di Messina*, Parere del 12 dicembre 2012, in *Boll.* n. 48/2012, p. 54 ss.

<sup>84</sup> Sono queste le parole utilizzate nel provvedimento dell’Autorità Marittima dello Stretto di Messina prot. n. 000426 del 10 agosto 2012 che, sul punto, richiamava il parere fornito dalla Direzione Generale per i Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. n. 10045 del 25 luglio 2012. Termini a loro volta riportati integralmente nel corpo del parere reso dall’AGCM ai sensi dell’art. 21-*bis* della legge n. 287/1990.

Mettendo sotto la lente di ingrandimento il contenuto delle affermazioni su cui si era fondato il diniego, l’Autorità ha preso le mosse dal dato normativo, rilevando come questo sia ben lungi dall’escludere modalità competitive di gestione dei servizi ancillari alla navigazione. Infatti, militerebbero in tal senso non solo un’interpretazione delle disposizioni in materia conforme ai principi concorrenziali, ma anche i lavori preparatori della legge n. 186/2000 che, come illustrato precedentemente, ha emendato il suesposto art. 14 della legge 84/94, confermando una prospettiva di apertura del mercato concernente simili prestazioni. Invero, sebbene la liberalizzazione propugnata dalla legge sui porti degli anni Novanta abbia ricevuto attuazione con riferimento alle operazioni di natura terrestre, incidendo limitatamente sul fronte dei servizi resi alle navi, ciò non implica l’impossibilità di estenderla anche ad essi, rientrando quest’ultimo potere fra quelli riconosciuti all’amministrazione dalla principale legislazione di settore, costituita dal codice della navigazione e da tale legge dedicata al sistema portuale italiano.

L’Autorità ha quindi enunciato i riflessi immediati di un simile *iter* logico-giuridico:

“gli eventuali motivi di sicurezza pubblica che ostano, nel concreto, al riconoscimento del diritto all’autoproduzione del servizio di pilotaggio dovrebbero formare oggetto di un’apposita motivazione, idonea a giustificare il conseguente sacrificio temporaneo dei principi a tutela della concorrenza”.<sup>85</sup>

In effetti, l’AGCM è giunta a richiedere anche in questo parere l’effettuazione di un bilanciamento fra il bisogno di preservare il maggior grado di competizione possibile tra i vari attori economici e la necessità di una disciplina capace di garantire livelli di sicurezza adeguati. Tuttavia, nella fattispecie non sono state in alcun modo esplicitate le esigenze di *safety* ostative rispetto all’ammissione del diritto

---

<sup>85</sup> Tali statuizioni sono rinvenibili nella presa di posizione dell’AGCM, AS998 – *Regolamentazione del servizio tecnico-nautico di pilotaggio nello Stretto e nel porto di Messina*, Parere del 12 dicembre 2012, in *Boll.* n. 48/2012, p. 55.



all'autoproduzione del pilotaggio. Posizione giuridica soggettiva che, a giudizio della stessa Autorità, verrebbe acclarata nei suoi lineamenti fondamentali dall'art. 9 della legge n. 287/1990 nonché dagli artt. 101, 102 e 106 del TFUE. I principi di concorrenza evincibili da dette disposizioni risulterebbero dunque violati, insieme a quelli di liberalizzazione delle attività portuali sanciti dalla legge cardine per il comparto, da entrambe le istituzioni menzionate.<sup>86</sup>

D'altro canto, sia il provvedimento contestato che il parere ministeriale presupposto confliggerebbero, ad avviso dell'AGCM, con la visione della Commissione Europea che, secondo quanto già osservato, ha auspicato in numerose occasioni l'introduzione di forme di esenzione negli Stati membri soprattutto in un'ottica di contenimento dei costi per le imprese armatoriali impegnate nel segmento di *short sea shipping* (SSS). Ciò attraverso due strade parimenti percorribili, quella, da un lato, delle esclusioni dal pilotaggio obbligatorio; cui si affianca, dall'altro, quella dell'emissione di PEC, strumenti accolti primariamente nell'ordinamento britannico.<sup>87</sup>

### **5.2.6 Le tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014**

A distanza di quasi vent'anni dalla prima segnalazione sul sistema tariffario riguardante l'attività di pilotaggio negli scali del Paese, l'AGCM ha reputato di dover rivisitare il tema, esprimendo il proprio parere conformemente all'art. 21-*bis* della legge antitrust su di un decreto della Direzione Marittima di Venezia<sup>88</sup> finalizzato a revisionare le tariffe di pilotaggio con riferimento al biennio 2013-2014 nonché su tutti gli atti presupposti. In tal modo, ha avuto l'opportunità di esaminare i criteri e i

---

<sup>86</sup> Un'analisi su questo parere è stata svolta da RAGAZZONI D., *La posizione della AGCM sui servizi tecnico-nautici*, cit.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> Più precisamente, si tratta del decreto n. 30 del 28 dicembre 2012 della Direzione Marittima della città lagunare.

meccanismi di formazione delle tariffe cui rinviava un recente provvedimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avente ad oggetto i prezzi per le prestazioni effettuate dai piloti nei porti italiani per il periodo sopracitato,<sup>89</sup> su cui si fondava appunto il decreto veneziano. Invero, quest'ultimo, per un verso modulava i profili tariffari a seconda delle peculiarità concernenti l'erogazione del servizio;<sup>90</sup> per l'altro, recepiva i contenuti del provvedimento ministeriale, applicabile ai corrispettivi vigenti dall'inizio del 2013, che aveva identificato alla luce delle

“proposte elaborate dalle associazioni di categoria dei piloti dei porti applicando i criteri e i meccanismi determinati ai sensi del comma 1-*bis* dell'art. 14 della Legge n. 84/94, esaminate e verificate nel corso dell'istruttoria svolta insieme ai rappresentanti del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e delle categorie interessate”.<sup>91</sup>

In merito, l'Autorità ha puntualizzato che detti criteri e meccanismi di individuazione dei prezzi e la loro revisione biennale si erano consolidati nel tempo, affondando le proprie radici in un accordo interassociativo fra operatori del servizio e imprese di navigazione risalente al 1973. A partire da quel momento si era cristallizzato un metodo tariffario in omaggio al quale ogni due anni l'aggiornamento

---

<sup>89</sup> Il provvedimento *de quo*, n. MIT/porti/16651, emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in data 21 dicembre 2012, è intitolato “*Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013-2014*”.

<sup>90</sup> Come illustrato nel parere dell'Autorità, l'art. 1 del decreto n. 30 del 28 dicembre 2012 della Direzione Marittima di Venezia provvedeva a esplicitare i valori base delle tariffe, variandoli in relazione alle aree portuali in cui si sarebbe svolto il pilotaggio, alla stazza della nave destinataria delle prestazioni e alle modalità concrete di effettuazione delle stesse (a bordo o attraverso il sistema VHF, utilizzando una stazione radio). Determinati i parametri minimi dei prezzi riguardanti l'attività, le maggiorazioni (dal 16% al 150%) esigibili in caso di fattispecie *sui generis* (supporto da parte di secondo pilota, trasporto di sostanze pericolose, assistenza fuori orario) venivano rese note dall'art. 3. La disposizione successiva, invece, si occupava di fissare i criteri di remunerazione dei professionisti ove la mancata effettuazione del servizio non potesse essere loro imputata e in presenza di circostanze eccezionali (attività compiuta oltre i confini territoriali, permanenza forzata sulla nave pilotata), fissando una percentuale rispetto al corrispettivo base. Da ultimo, l'AGCM ha ricordato come l'art. 10 del decreto evidenziasse il carattere omnicomprensivo delle tariffe, le quali includevano sia gli oneri integrativi collegati agli scali con scarsità di traffico che quelli previdenziali, assistenziali e sociali.

<sup>91</sup> AGCM, AS1027 – *Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014*, Parere del 1 marzo 2013, in *Boll.* n. 10/2013, p. 18.

dei corrispettivi per le prestazioni veniva ottenuto applicando agli stessi una variazione percentuale individuata a mezzo di una formula che considerava la differenza tra una stima teorica dei ricavi complessivi da realizzare nel periodo in esame, denominata “fatturato nuovo”, e il volume d'affari effettivamente conseguito da ogni Corporazione dei Piloti nel biennio antecedente, indicato con l'espressione “fatturato vecchio”.<sup>92</sup> Ora, mentre il primo dato costituisce “un aggregato teorico”, frutto di elaborazioni effettuate da ogni organismo corporativo circa il costo presunto di esercizio (formato da spese amministrative gestionali e relative ai mezzi probabilmente impiegati) sommato agli emolumenti ipotizzati per tale ente, il secondo è una nozione storica, desunta dalla contabilità generale del medesimo, tendenzialmente indicativa del volume di traffici raggiunto da un certo scalo. Pertanto, gli adeguamenti biennali delle tariffe hanno finito per derivare dal confronto tra una stima della c.d. spesa ammessa e dei proventi immaginati per il compimento delle prestazioni per i due anni successivi con il fatturato riscontrato nel periodo di analoga durata che volgeva al termine.<sup>93</sup>

Alla luce del metodo sin qui esposto, l'Autorità Antitrust ha rilevato, *in primis*, come questo si articoli

“in una semplice copertura dei costi dichiarati e dei proventi valutati necessari dallo stesso soggetto regolato, in un contesto, peraltro, di possibile rilevante asimmetria informativa fra l'amministrazione centrale, che approva le tariffe, e le singole Corporazioni proponenti”.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> In termini di maggior dettaglio, la formula utilizzata per il calcolo della variazione percentuale si configura in questo modo:

$$\% \text{ variazione della tariffa} = \frac{F_n - F_v}{F_v} * 100 \quad \text{ove } F_n = C + \left(\frac{n}{32} * Q_b * N * 12\right)$$

<sup>93</sup> AGCM, AS1027 – Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014, Parere del 1 marzo 2013, in *Dir. trasp.*, 2013, p. 632 ss.

<sup>94</sup> AGCM, AS1027 – Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014, Parere del 1 marzo 2013, in *Boll.* n. 10/2013, p. 19.

Inoltre, la formula adoperata risente notevolmente di variabili organizzative, come la lunghezza dei turni di servizio e la possibilità di impiego dei piloti, collocate nell'alea decisionale delle singole corporazioni, le quali risulterebbero, nell'ottica dell'AGCM, libere di definirle anche in maniera ridondante rispetto alle reali necessità di sicurezza implicate dal servizio.

Dunque, posto che, in virtù dell'analisi condotta, gli erogatori del servizio tecnico-nautico sarebbero in grado di pervenire ad un'indicazione del fatturato nuovo indipendente da quello effettivamente conseguito, il meccanismo in esame apparirebbe secondo il Garante

“tale da far sì che, a fronte di una contrazione di domanda, possa realizzarsi in ogni caso una variazione percentuale positiva delle tariffe, definendo così un andamento anticiclico di queste ultime, anche nei casi in cui non si ravvisano accresciute esigenze di sicurezza che potrebbero giustificarle”.<sup>95</sup>

Ecco allora che gli aggiustamenti biennali delle tariffe comportati sia dal decreto della Direzione Marittima di Venezia che dagli atti ad esso presupposti non rispecchierebbero i flussi di traffico portuale e le connesse esigenze di *safety*, per cui permetterebbero l'individuazione

“di prezzi superiori a quelli che una corretta regolazione dovrebbe definire come simulazione di prezzi concorrenziali, di fatto trasferendo ingiustificatamente sull'utenza portuale i maggiori costi derivanti dal corretto adeguamento dell'assetto organizzativo dei servizi alle concrete esigenze manifestate dalla domanda”.<sup>96</sup>

Quanto riferito contrasterebbe irrimediabilmente con le norme deputate a proteggere la concorrenza sia a livello europeo che interno. In relazione al primo versante, l'AGCM ha rammentato come l'art. 106 del TFUE abbia precluso agli Stati

---

<sup>95</sup> Ivi, p. 20.

<sup>96</sup> *Ibidem*.

membri il mantenimento e l'emanazione di qualsiasi misura contraria alle previsioni dei Trattati e, soprattutto, degli artt. 18 e da 101 a 109 del TFUE, a favore delle imprese pubbliche e di quelle cui sono attribuiti diritti speciali o esclusivi. In particolare, ad avviso dell'autorità amministrativa indipendente, ogni misura capace di influenzare le dinamiche concorrenziali, esperita da un'istituzione pubblica, verrebbe ammessa solo ove si riuscisse a provarne la strumentalità rispetto ad una finalità di interesse pubblico, per cui essa risulterebbe necessaria nonché adeguata al raggiungimento di tale scopo in un quadro caratterizzato da assenza di alternative meno gravose. Sono questi i riflessi del principio di proporzionalità rispetto alle fattispecie contemplate dal menzionato art. 106 del TFUE.<sup>97</sup>

Peraltro, lo schema tariffario illustrato *supra*, come ha già avuto modo di chiarire l'allora Corte di Giustizia delle Comunità Europee (ora dell'Unione Europea), riconoscerebbe manifestamente una posizione dominante nel mercato delle prestazioni di pilotaggio a beneficio di ogni organizzazione corporativa, in quanto esercenti un monopolio legale su ciascun segmento locale di tale mercato. Nello specifico, conformemente alle osservazioni effettuate nell'analisi della sentenza *Corsica Ferries c. Corpo Piloti del Porto di Genova* del 1994, tramite l'approvazione di tariffe proposte dagli erogatori (che permettono loro di applicare condizioni dissimili a fronte di prestazioni equivalenti), questi ultimi verrebbero indotti da uno Stato membro a sfruttare abusivamente la propria posizione di dominio. Di conseguenza, un simile modello di determinazione dei prezzi si porrebbe in contrasto non solo con le previsioni del citato art. 106 del TFUE, ma anche con l'attuale art. 102 del TFUE.<sup>98</sup>

Quanto al secondo versante, relativo al diritto interno, l'AGCM ha ricordato come una significativa decisione della Suprema Corte di Cassazione abbia

---

<sup>97</sup> In tema, una sintetica disamina del parere è stata effettuata da RAGAZZONI D., *La posizione della AGCM sui servizi tecnico-nautici*, cit.

<sup>98</sup> AGCM, AS1027 – *Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014*, Parere del 1 marzo 2013, in *Dir. trasp.*, 2013, p. 637.

interpretato la legislazione di settore nel senso di attribuire in via diretta alle istituzioni competenti “il compito di verificare, nel concreto, il massimo grado di liberalizzazione possibile nella gestione e regolamentazione dei servizi tecnico-nautici”. Ora, venendo al caso di specie, ad avviso del Garante ciò comporterebbe una responsabilità ben precisa in capo a dette autorità: quella di optare per un modello di gestione e tariffazione delle prestazioni ancillari alla navigazione in grado di assicurare, salvo eccezioni giustificate dal richiamato principio di proporzionalità, il pieno esplicarsi delle norme pro-concorrenziali. Tuttavia, la situazione qui desiderata non corrisponderebbe alla realtà dei meccanismi di determinazione dei prezzi per le attività, ove si sono registrati invece

“automatici adeguamenti a cadenza biennale, con modalità tali da consentire che nei periodi di calo della domanda di servizi tecnico-nautici gli utenti possano trovarsi a fronteggiare aumenti delle tariffe tali da lasciare invariato il livello complessivo di rendita assicurata al concessionario, a prescindere dal livello di sicurezza della navigazione e dell’approdo concretamente assicurato”.<sup>99</sup>

Ecco perché l’Autorità Antitrust rileva in un simile sistema tariffario la possibilità concreta che il rischio d’impresa venga, *in toto* e senza il raggiungimento di alcun obiettivo di sicurezza gerarchicamente sovraordinato, addossato sull’utenza finale. Si viene così a incardinare un costo dei servizi incongruo rispetto all’effettivo livello di *safety* necessario in ciascuno scalo, elemento che dovrebbe dipendere, diversamente dai rilievi qui esposti, dal volume dei traffici raggiunto da ogni singolo porto. D’altronde, le conseguenze negative di tale fissazione dei prezzi sarebbero più profonde laddove si pensi che, l’imposizione di condizioni ingiustificatamente onerose per gli utenti del sistema portuale del Paese, sarebbe suscettibile di recare potenziale pregiudizio ai commerci infracomunitari.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> AGCM, AS1027 – *Tariffe per il servizio di pilotaggio nei porti nazionali per il biennio 2013/2014*, Parere del 1 marzo 2013, in *Boll.* n. 10/2013, p. 21.

<sup>100</sup> *Ibidem.*

In base a queste considerazioni, le conclusioni dell'AGCM sono giunte a rilevare gli estremi di una violazione dei principi sanciti dagli artt. 102 e 106 del TFUE a protezione della concorrenza, sia da parte del citato decreto della Direzione Marittima di Venezia, sia ad opera di tutti gli atti presupposti e, in particolar modo, del provvedimento ministeriale del 21 dicembre 2012 nonché dei criteri di formazione tariffaria ivi contemplati.<sup>101</sup>

### **5.2.7 Il diniego del diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio nel porto di Messina**

La Caronte & Tourist S.p.A., dopo aver presentato nel 2012 istanza finalizzata al riconoscimento del diritto di autoproduzione del pilotaggio nella zona di obbligatorietà del porto e dello Stretto di Messina, il cui diniego da parte dell'Autorità Marittima competente aveva costituito oggetto di parere dell'AGCM illustrato in precedenza, si è resa protagonista nel 2013 di un'ulteriore vicenda concernente la possibilità di prestare a sé stessa e in via autonoma un servizio tecnico-nautico, quello di ormeggio.<sup>102</sup> La Capitaneria di Porto dello Stretto di Messina rigettava<sup>103</sup> anche in questo caso la richiesta della società segnalante<sup>104</sup>, rinviando, per le motivazioni con cui non ammetteva l'autoproduzione del servizio di ormeggio nello scalo siciliano, ad un dispaccio della Direzione Generale per i Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.<sup>105</sup> Tale provvedimento si era basato a propria volta su di una nota della stessa Direzione ministeriale dettata in tema di autoproduzione del pilotaggio che, come visto *supra*, era stata censurata dall'Autorità Antitrust con il parere del 12 dicembre 2012.

---

<sup>101</sup> Ivi, p. 22.

<sup>102</sup> AGCM, AS1081 – *Diniego del diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio nel porto di Messina*, Parere del 24 luglio 2013, in *Boll.* n. 41/2013, p. 11 ss.

<sup>103</sup> Ciò attraverso il provvedimento n. 02.02.04/4729 del 4 marzo 2013 della Capitaneria di Porto – Autorità Marittima della Navigazione dello Stretto di Messina.

<sup>104</sup> La richiesta era stata avanzata dalla Caronte & Tourist S.p.A. in data 5 luglio 2012.

<sup>105</sup> Si tratta del dispaccio n. 16656 del 21 dicembre 2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per i Porti.

Nel valutare il contenuto degli atti in esame ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/90, l'AGCM ha ricalcato un percorso argomentativo pressoché analogo a quello affrontato in relazione alle prestazioni pilotistiche afferenti l'area prospiciente l'antica Zancle. In essi, secondo l'autorità amministrativa indipendente, non si troverebbe alcuna traccia del prescritto bilanciamento, da effettuarsi in termini concreti, fra il bisogno di garantire adeguati livelli di sicurezza nella regolamentazione del servizio di ormeggio e l'esigenza di tutelare il maggior grado di competizione possibile nell'erogazione dello stesso, date le caratteristiche di attività economico-imprenditoriale. L'esegesi del quadro normativo concernente detta prestazione ausiliaria alla navigazione ha spinto invero il Garante della Concorrenza e del Mercato a manifestare le proprie perplessità sull'apparato motivazionale degli atti oggetto di segnalazione:

“Stante, infatti, l'ovvia necessità di disciplinare e regolare i servizi tecnico-nautici all'interno dei porti, sancita all'articolo 14 della legge n. 84/94, i provvedimenti di diniego in oggetto non chiariscono le esigenze di sicurezza che, nel caso di specie, ostano al riconoscimento del diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio, previsto, in linea di principio, dagli artt. 101, 102 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e dall'articolo 9 della legge n. 287/90”.<sup>106</sup>

Pertanto, nel parere vengono richiamate le statuizioni giurisprudenziali e le pronunce dell'Autorità Antitrust già effettuate in tema ove si è invocata maggior attenzione sull'interesse pubblico ad una gestione concorrenziale delle prestazioni tecnico-nautiche. Ciò nonostante queste ultime non siano state completamente investite dal processo di liberalizzazione che, diversamente, ha inciso profondamente sulle operazioni portuali. Il punto di approdo di un simile riconoscimento della possibilità di una libera competizione tra operatori anche in relazione ai servizi ancillari alla navigazione trova una sintesi nella necessità di fornire una motivazione congrua e apposita alle eventuali ragioni di *safety* ostative rispetto all'esplicazione del

---

<sup>106</sup> AGCM, AS1081 – *Diniego del diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio nel porto di Messina*, Parere del 24 luglio 2013, in *Boll.* n. 41/2013, p. 12.



diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio. In effetti, questa strada permetterebbe di “giustificare il conseguente sacrificio temporaneo dei principi a tutela della concorrenza”.

Tuttavia, nessuno degli atti oggetto di analisi recava una motivazione avente detto tenore e, pertanto, l'AGCM ha visto negli stessi una violazione, da un canto, dei principi di concorrenza previsti dalle disposizioni sopracitate della normativa europea e antitrust (artt. 101, 102 e 106 del TFUE e art. 9 della legge n. 287/90); dall'altro, dei principi di liberalizzazione delle attività portuali desumibili dalla legge cardine in materia (l. n. 84/94).

Ora, la Capitaneria di Porto interessata con comunicazione successiva<sup>107</sup> ha informato l'autorità amministrativa indipendente di considerare legittimo il proprio operato alla luce della disciplina di settore. Tali asserzioni hanno suscitato quest'ultima a impugnare dinanzi al TAR della Sicilia competente gli atti di gara e, in particolare, il provvedimento di diniego all'autoproduzione dell'ormeggio nello scalo di Messina, oltre ai pareri ministeriali cui questo rinviava.<sup>108</sup>

### **5.2.8 La segnalazione del 4 luglio 2014 recante “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014”**

Al fine di predisporre il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza contemplato dall'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, l'AGCM ha inviato in

---

<sup>107</sup> Comunicazione della Capitaneria di Porto – Autorità Marittima dello Stretto di Messina pervenuta all'AGCM in data 13 settembre 2013.

<sup>108</sup> Questa risoluzione è stata presa nel corso della riunione dell'AGCM del 23 settembre 2013 a seguito del mancato adeguamento della Capitaneria di Porto al parere reso dalla stessa. Il comunicato relativo alla decisione di adire le autorità giurisdizionale è stato riportato in calce al parere in *Boll.* n. 41/2013, p. 13 ss.

data 4 luglio 2014 una segnalazione al Governo e al Parlamento, facendo seguito a quella dell'ottobre 2012 esposta in precedenza.<sup>109</sup>

Rilevando la perdurante attualità di molte questioni sollevate in tale sede, l'Autorità ha affrontato esplicitamente il tema delle barriere all'ingresso presenti nell'offerta dei servizi ausiliari alla navigazione. A tal proposito, ha ribadito come la riserva legale riguardante queste prestazioni non poggi su adeguate motivazioni concernenti la sicurezza marittima, determinando invece rendite di posizione per gli erogatori in esclusiva. Emblematica di un simile assetto sarebbe, ad avviso dell'*Authority*, la circolare del 18 dicembre 2013 emanata dal Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture che, in tema di rimorchio portuale, prevedeva linee guida per il procedimento di affidamento in concessione del servizio.<sup>110</sup> Questa ha escluso in via generale la possibilità di una concorrenza “nel” mercato, disponendo che il servizio debba essere affidato, mediante procedure ad evidenza pubblica, ad un unico soggetto, motivando detti assunti in forza dei lineamenti del mercato di riferimento, delle peculiarità strutturali ed economiche dell'attività e delle scelte effettuate in passato in ambito legislativo.<sup>111</sup>

A fronte di queste criticità, l'AGCM ha indicato alcune misure risolutive, come, ad esempio, l'introduzione di “criteri pro-concorrenziali per la regolazione dei servizi tecnico-nautici, prevedendo l'obbligo per le Autorità portuali di organizzare l'affidamento dei servizi tecnico-nautici in modo da assicurare, ove non diversamente giustificato da motivazioni inerenti la sicurezza, la concorrenza nel mercato”.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> AGCM, AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, Segnalazione del 4 luglio 2014, in *Boll.* n. 27/2014, p. 18 ss.

<sup>110</sup> Si tratta del provvedimento Prot. M\_IT-PORTI/13961, indirizzato sia alle Capitanerie di Porto che alle Autorità Portuali.

<sup>111</sup> AGCM, AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014*, Segnalazione del 4 luglio 2014, in *Boll.* n. 27/2014, p. 81.

<sup>112</sup> *Ibidem.*

Inoltre, ad avviso dell’Autorità sarebbe opportuno “limitare il ricorso al regime di concessione in esclusiva alle ipotesi in cui risulti strettamente necessario per la tutela di interessi pubblici puntualmente individuati, prevedendo sistemi di selezione che favoriscano la concorrenza per il mercato ai fini dell’individuazione del gestore, nel rispetto dei principi comunitari e nazionali di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità”. Ciò attraverso un esplicito riferimento nella documentazione dell’utilizzo di “procedure di gara ad evidenza pubblica” per la scelta del fornitore.<sup>113</sup>

Neanche le tariffe sono state trascurate dalle proposte dell’Autorità che, al contrario, ha auspicato l’impiego del metodo “*price cap*”, fondato sull’indicazione del valore massimo.<sup>114</sup>

Infine, focalizzandosi sul rimorchio, l’AGCM ha richiesto di emendare l’art. 101 cod. nav. aprendo il mercato attraverso “la concessione del servizio, mediante gara pubblica, anche ad una pluralità di operatori”. In merito, occorrerebbe concentrare le competenze in capo all’autorità locale, in maniera da renderla in grado di valutare e decidere le modalità di con cui verrà gestito il servizio, ponderando le varie istanze e modellando le proprie valutazioni sulle peculiarità dello scalo.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Ivi, p. 40 e p. 81.

<sup>114</sup> *Ibidem*. In particolare, secondo il Garante a questo riguardo bisognerebbe intervenire “sull’articolo 14 della legge n. 84/94 che fornisce la disciplina dei servizi tecnico-nautici, attribuendo al Ministero il compito di stabilire i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe (comma 1-*bis*), e all’Autorità marittima, d’intesa con l’Autorità portuale, ove istituita, la disciplina e l’organizzazione dei servizi (comma 1-*ter*)”.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

## 5.2.9 Servizi di ormeggio, disormeggio, battellaggio nel porto e nella rada di Piombino e Tor del Sale

L'Authority Antitrust ha recentemente collocato sotto la lente di ingrandimento alcune problematiche concorrenziali afferenti l'organizzazione di certe prestazioni ancillari alla navigazione negli specchi acquei dello scalo e della rada di Piombino.<sup>116</sup>

In termini di maggior dettaglio, l'AGCM ha notato come l'impresa Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino S.c.a.r.l. eroghi i servizi di ormeggio, disormeggio nonché battellaggio in virtù di un'esclusiva sancita da una disposizione del regolamento del 2009 relativo al compimento di tali attività nel porto e nella rada di Piombino e Tor del Sale.<sup>117</sup> Detto regolamento locale, inoltre, permette alla stessa società di fornire, quali servizi complementari, anche prestazioni non rientranti nel novero di quelle tecnico-nautiche, ma accomunate dal fatto che si pongono a beneficio dello scalo e vengono indirizzate all'utente nave.<sup>118</sup> Ciò, subordinando l'offerta di simile genere di operazioni alla previa autorizzazione del Comandante del Porto. Ora, sul punto il Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato che il Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino risulta l'unico affidatario diretto sin dal 1997 delle funzioni di apertura nonché chiusura dei varchi e dei cancelli per l'accesso ai traghetti e quella di assistenza agli scivoli deputati a imbarcare/sbarcare persone e cose da detti mezzi. Parimenti, la manutenzione delle strutture di ormeggio

---

<sup>116</sup>AGCM, AS1091 – *Servizi di ormeggio, disormeggio, battellaggio nel porto e nella rada di Piombino e Tor del Sale*, Segnalazione del 25 ottobre 2013, in *Boll.* n. 43/2013, p. 35 ss.

<sup>117</sup> Per la precisione, in virtù di quanto espressamente disposto dall'art. 3 del "Regolamento per il servizio di ormeggio e battellaggio nel porto e nella rada di Piombino e Tor del Sale", approvato con ordinanza n. 19/09 del 7 aprile 2009, emanata dall'Ufficio Circondariale Marittimo di Piombino, l'impresa Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino S.c.a.r.l. è "affidataria in regime di esclusiva dei servizi tecnico-nautici di ormeggio e battellaggio nel porto e nella rada di Piombino e Tor del Sale".

<sup>118</sup> In forza dell'art. 21, comma 3, del suddetto Regolamento del 2009 l'impresa Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino S.c.a.r.l. può svolgere "quali servizi complementari non esclusivi", anche prestazioni che, in termini ontologici, non sono "propriamente rientranti nei servizi tecnico nautici, comunque inerenti all'utente nave ed a favore del porto", avendo il solo onere di richiedere la previa autorizzazione del Comandante del Porto.

e dei parabordi, oltre all'approntamento delle passerelle di ausilio nella salita/discesa ai vascelli vengono svolte sempre dall'impresa in questione, anche qui in base ad affidamento diretto. In aggiunta, secondo quanto accertato dall'AGCM, al medesimo Gruppo sono state demandate negli anni varie attività, effettuate in competizione con altri erogatori, quali l'assistenza e il recupero delle unità diportistiche, il noleggio di strumentazioni, lo svolgimento di interventi subacquei, la movimentazione di merci nonché provviste di bordo e il compimento di generici servizi aventi natura accessoria.<sup>119</sup>

Nel riprendere considerazioni effettuate in precedenti segnalazioni, già oggetto di analisi nella presente trattazione, l'Autorità ha ribadito tre linee di ispirazione fondamentali: *in primis*, l'esigenza di circoscrivere il regime di riserva legale alle fattispecie in cui rivesta carattere di indispensabilità assoluta; in secondo luogo, la necessità di utilizzare società per l'espletamento di servizi in conformità a modelli di erogazione concorrenziali distinte da quelle attive in settori connotati da esclusive, nella prospettiva di scongiurare commistioni; in terzo luogo, il bisogno di condizionare un'eventuale offerta di prestazioni in monopolio all'esistenza di effettive istanze di sicurezza, per impedire il protrarsi di rendite di posizione.

Alla luce di queste coordinate, il Garante ha dunque osservato che

“Il Regolamento adottato nell'aprile 2009 non appare in linea con la necessità di effettuare un bilanciamento tra l'esigenza di assicurare una corretta sicurezza dei servizi portuali nel Porto di Piombino e la necessità di tutelare il maggior grado di concorrenza possibile nello svolgimento di attività economico-impresariali non coperte da riserva. Non risultano altresì previste misure - quali la separazione societaria idonee - ad evitare trasferimenti indesiderabili fra le attività in riserva e quelle in concorrenza”.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> AGCM, AS1091– *Servizi di ormeggio, disormeggio, battellaggio nel porto e nella rada di Piombino e Tor del Sale*, Segnalazione del 25 ottobre 2013, in *Boll.* n. 43/2013, p. 35.

<sup>120</sup> AGCM, AS1091– *Servizi di ormeggio, disormeggio, battellaggio nel porto e nella rada di Piombino e Tor del Sale*, Segnalazione del 25 ottobre 2013, in *Boll.* n. 43/2013, p. 36.

Pertanto, in base all'art. 21 della legge n. 287/90 ha deciso di formulare una segnalazione all'Autorità Portuale di Piombino e dell'Elba, alla Capitaneria di Porto di Livorno e all'Ufficio Circondariale Marittimo di Piombino affinché i rilievi effettuati venissero vagliati attentamente da tali istituzioni nell'ottica di assicurare "lo svolgimento di corrette dinamiche competitive" nello scalo toscano.

La vicenda sopra descritta ha avuto un'appendice significativa nel 2014 allorché l'impresa PERMARE S.r.l. ha effettuato una segnalazione nei confronti del citato Gruppo Ormeggiatori e Barcaiole del porto di Piombino S.c.a.r.l. e l'AGCM ha ricondotto la situazione in cui versa quest'ultimo operatore nell'alveo dell'art. 8, comma 2-*bis* della legge antitrust.<sup>121</sup> Detta previsione prescrive ai soggetti imprenditoriali che gestiscono *ex lege* servizi di interesse economico generale o agiscono in regime monopolistico di costituire società separate ove decidano di operare in mercati differenti da quelli in cui si trovino ad assolvere specifiche funzioni loro affidate. Oltretutto, la disposizione successiva (art. 8, comma 2-*ter*) della legge n. 287/90 prevede che la creazione di società finalizzate ad operare in mercati aperti alla libera competizione fra prestatori e l'assunzione in esse di una posizione di controllo debbano essere previamente comunicate all'AGCM.<sup>122</sup>

Ebbene, poiché nella visione dell'Autorità il Gruppo in parola

“è impresa che esercita un servizio di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90 e, di conseguenza, ove intenda svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agisce per l'adempimento degli specifici compiti ad essa affidati è tenuta, ai sensi dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge

---

<sup>121</sup> AGCM, SP155 – Gruppo Ormeggiatori e Barcaiole di Piombino – Operazioni e lavori portuali, Provvedimento n. 25099 del 17 settembre 2014, in *Boll.* n. 38/2014, p. 29 ss.

<sup>122</sup> Il provvedimento ricorda che, in caso di violazione di tale obbligo di comunicazione, l'art. 8, comma 2-*sexies* della legge antitrust consente all'AGCM di infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 51.645.

n. 287/90, ad operare mediante società separata e a comunicare preventivamente all’Autorità tale evenienza”.<sup>123</sup>

Tuttavia, secondo quanto già evidenziato, il Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli dello scalo toscano è impegnato in numerose attività, eterogenee e non qualificabili come tecnico-nautiche (apertura/chiusura di varchi e cancelli per l’accesso ai traghetti, assistenza agli scivoli per imbarcare/sbarcare persone e cose, manutenzione delle strutture di ormeggio e dei parabordi, approntamento delle passerelle funzionali alla salita/discesa, assistenza e recupero di mezzi diportistici, noleggio di strumentazioni, effettuazione di interventi subacquei, movimentazione di merci nonché provviste di bordo e generici servizi accessori).

In ragione di tali elementi l’Autorità ha quindi deciso di avviare un’istruttoria nei confronti di esso per accertare la violazione del suddetto art. 8, comma 2-*bis* asseritamente integrata dall’aver adoperato la stessa società sia per l’erogazione in riserva legale dei servizi tecnico-nautici di ormeggio e battellaggio, sia per il compimento di altre prestazioni destinate, in regime di libero mercato, ai vascelli degli spazi acquei piombinesi. Correlativamente, ha contestato l’infrazione del comma successivo 2-*ter* dell’art. 8 cagionata dal mancato adempimento degli obblighi di informazione ivi fissati, disponendo che il procedimento in esame si sarebbe dovuto concludere entro il 1° marzo 2015.<sup>124</sup>

Nell’adunanza del 25 febbraio 2015 l’AGCM ha riconosciuto che le modalità operative adottate dal Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino hanno integrato una violazione dei commi 2-*bis* e 2-*ter* dell’articolo 8 della legge antitrust.<sup>125</sup> Conseguentemente, ha deliberato l’irrogazione, nei confronti del medesimo, di una sanzione amministrativa pecuniaria quantificata in € 1000, in considerazione della

---

<sup>123</sup> AGCM, SP155 – *Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino – Operazioni e lavori portuali*, Provvedimento n. 25099 del 17 settembre 2014, in *Boll.* n. 38/2014, pp. 29-30.

<sup>124</sup> *Ivi*, p. 31.

<sup>125</sup> AGCM, SP155 – *Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino – Operazioni e lavori portuali*, Provvedimento n. 25358 del 25 febbraio 2015, in *Boll.* n. 10/2015, pp. 92-114.

durata e della gravità delle infrazioni accertate.<sup>126</sup> Ebbene, l'Authority è pervenuta a tale decisione compiendo un'analisi delle attività interessate nel procedimento. Così, da un lato, ha appurato la complementarietà rispetto all'ormeggio e al battellaggio delle prestazioni concernenti l'allestimento nonché la posa di passerelle funzionali ai traghetti, la chiusura di varchi/cancelli e l'assistenza agli scivoli. Dette operazioni per la loro configurazione materiale si collocherebbero infatti in rapporto di intima connessione con i servizi istituzionalmente erogati dal Gruppo in regime di riserva.<sup>127</sup> Dall'altro, ha invece rilevato come esulino dalle suddette funzioni tecnico-nautiche il trasporto merci e provviste di bordo, la manutenzione di parabordi e strutture di ormeggio, l'assistenza per unità da diporto e il compimento di ulteriori servizi c.d. "accessori"<sup>128</sup>, aventi natura eterogenea e rappresentati essenzialmente dalla manutenzione subacquea alla centrale ENEL di Tor del Sale.<sup>129</sup> In relazione a simili attività l'AGCM ha osservato come siano già prestate "o potenzialmente prestabili in regime di concorrenza o ad esito di un corretto confronto competitivo".<sup>130</sup> Inoltre, con riferimento a queste ultime lo stesso organismo ha ritenuto di dover distinguere tra interventi finalizzati a garantire la sicurezza negli specchi acquei portuali o nelle acque prospicienti, effettuati a fronte di un corrispettivo non liberamente negoziato in quanto già compreso nella tariffa relativa ai servizi coperti da esclusiva e, pertanto, individuati dall'art. 9 del locale Regolamento Ormeggiatori quali attività pubblicistiche;<sup>131</sup> e, diversamente, prestazioni non assimilabili a quelle appena

---

<sup>126</sup> Ivi, p. 113.

<sup>127</sup> Ivi, p. 107.

<sup>128</sup> In dettaglio, le valutazioni dell'AGCM riconducono in tale categoria, oltre ai servizi di intervento e manutenzione subacquea alla centrale ENEL di Tor del Sale, anche quelli più generali di conservazione di strutture a mare, il campionamento ambientale, la messa a disposizione nonché il noleggio di mezzi nautici e le campagne di archeologia subacquea.

<sup>129</sup> AGCM, SP155 – *Gruppo Ormeggiatori e Barcaoli di Piombino – Operazioni e lavori portuali*, Provvedimento n. 25358 del 25 febbraio 2015, in *Boll.* n. 10/2015, pp. 107-108.

<sup>130</sup> *Ibidem.*

<sup>131</sup> Nello specifico, si tratta delle attività di assistenza, ove necessario (ad esempio, in presenza di mutamenti nelle condizioni meteo-marine) ai vascelli in porto o alle strutture ubicate in rada con riferimento alla sicurezza e tenuta dell'ormeggio, di salvataggio delle persone in pericolo in caso di intervento immediato richiesto dall'Autorità Marittima, di segnalazione di ogni possibile situazione di rischio per la navigazione, di recupero di oggetti galleggianti insidiosi per il cabotaggio e la rimozione di cavi (anche sommersi).



richiamate, svolte in forza di un compenso aggiuntivo rispetto agli importi dovuti per l'ormeggio o il battellaggio, da cui divergono in termini ontologici. Ora, poiché le operazioni appartenenti al genere da ultimo contemplato possono essere erogate in concorrenza attuale o potenziale con altri prestatori, il Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino è tenuto ad offrirle mediante struttura societaria separata da quella che esercita in forma monopolistica i servizi tecnico-nautici nello scalo toscano. Inoltre, in vista della costituzione di una società disgiunta da quella dedicata ai compiti istituzionali, il Gruppo in parola avrebbe dovuto porre in essere una comunicazione preventiva all'*Authority Antitrust*.<sup>132</sup>

Ciò a prescindere dall'assenza di pregiudizio e lesività delle condotte, testimoniati dall'entità economicamente contenuta delle prestazioni soggette ad erogazione secondo un regime di libera competizione e della mancanza di qualsivoglia influenza sull'approntamento e disponibilità dei servizi ancillari alla navigazione.<sup>133</sup> Detti elementi, semmai, hanno avuto un ruolo significativo nel mitigare la sanzione irrogata che è stata, per l'appunto, di particolare tenuità. In merito, pare aver militato in favore del Gruppo anche la disponibilità a creare una nuova società, seppur con lo scopo limitato di garantire i servizi c.d. accessori.<sup>134</sup> D'altro canto, è interessante sottolineare che gli elementi accertati hanno indotto l'Autorità ad escludere la presenza di una volontà orientata ad eluderne in maniera dolosa lo scrutinio, sussistendo tuttavia una "colpevolezza dell'omissione" in capo al Gruppo, che ha compiuto direttamente attività in mercati diversi da quelli riservati, trascurando di costituire un organismo sociale distinto e di informare preventivamente il Garante della situazione esistente.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> AGCM, SP155 – *Gruppo Ormeggiatori e Barcaioli di Piombino – Operazioni e lavori portuali*, Provvedimento n. 25358 del 25 febbraio 2015, in *Boll.* n. 10/2015, p. 111.

<sup>133</sup> *Ivi*, pp. 110-111.

<sup>134</sup> *Ivi*, p. 112.

<sup>135</sup> *Ivi*, p. 111.

Le conclusioni illustrate nel paragrafo precedente sono state immediatamente suffragate da un parere reso dall'AGCM in data 16 aprile 2015 in risposta alla richiesta formulata dall'Autorità Portuale di Piombino e dell'Elba con comunicazione del 6 marzo 2015.<sup>136</sup> In esso il Garante della Concorrenza e del Mercato ha confermato che un concessionario in esclusiva di servizi di interesse economico generale in ambito portuale può effettuare attività in libero mercato solo operando attraverso una società diversa e rappresentando una simile evenienza all'*Authority Antitrust*. Tale regola può essere superata esclusivamente ove l'affidamento dei servizi coperti da riserva abbia luogo mediante gara.<sup>137</sup>

Il parere ha oltretutto individuato alcuni punti cardinali relativamente all'ipotesi in cui il suddetto concessionario benefici di affidamenti diretti aggiuntivi sia nel perimetro dello scalo che *aliunde*. In particolare, l'AGCM ha differenziato le fattispecie in cui emerge uno spazio di competizione tra i vari erogatori, contrapponendole a quelle in cui le peculiarità del servizio o dell'infrastruttura portuale oggetto di affidamento implicino restrizioni nella platea dei prestatori. Con riferimento alle prime, ha indicato che il compimento delle attività affidate potrà avvenire “dietro semplice rilascio di un atto autorizzativo”; quanto alle seconde, il Garante ha caldeggiato il “ricorso a procedure ad evidenza pubblica”, senza ripartizioni fra attività riservate e in libero mercato, posto che in simili frangenti il confronto competitivo si esplicherebbe soltanto nella fase di accesso, momento in cui sarebbe necessario assicurare forme di concorrenza “per” il mercato.<sup>138</sup> In merito, ha quindi colto l'opportunità per rimarcare a fini esemplificativi come l'istruttoria concernente le prestazioni svolte dal Gruppo Ormeggiatori e Battellieri di Piombino

---

<sup>136</sup> AGCM, AS1185 – *Autorità Portuale di Piombino e dell'Elba (LI) – Servizi portuali*, Parere del 16 aprile 2015, in *Boll.* n. 14/2015, p. 52 ss.

<sup>137</sup> Ivi, pp. 52-53.

<sup>138</sup> Ivi, pp. 53-54.

abbia evidenziato l'effettuazione in alcuni scali di gare indette dalle Autorità Portuali per affidare taluni servizi non coperti da riserva.<sup>139</sup>

### 5.3 Le pronunce della giurisprudenza civile

Le posizioni assunte nel corso degli anni dalla magistratura civile sul diritto all'autoproduzione nei servizi tecnico-nautici e, in termini più ampi, sui connessi profili concorrenziali e tariffari riguardanti tali prestazioni sono state ondivaghe e di segno diametralmente opposto. In esse si apprezzerà una varietà di punti di vista, tali da affiancare posizioni più tradizionaliste e legate ad un'interpretazione "conservatrice" dell'impianto normativo italiano dedicato a simili attività a disamine maggiormente attente alle istanze concorrenziali e alle problematiche sollevate dalla presenza di riserve di legge e conformazioni monopolistiche di mercato. Soprattutto nelle più recenti si risentirà l'eco delle pronunce dell'allora Corte di Giustizia delle Comunità Europee (attualmente dell'Unione Europea) la cui elaborazione giuridica è stata in parte seguita e in parte disattesa.

Quanto riferito si evince già dal dibattito giurisprudenziale sui titolari del diritto ad autoprodurre i servizi in parola. In una sentenza risalente negli anni, primo grado di giudizio di una delle decisioni più rilevanti per il tema in esame, il Tribunale di Genova si era trovato a pronunciarsi su di una controversia incardinata nel 1992 con atto di citazione della Corsica Ferries S.r.l.<sup>140</sup> che, in proprio e quale agente raccomandatario della S.A. Tourship Company, aveva convenuto sia il Ministero

---

<sup>139</sup> In particolare, il riferimento è alle procedure competitive di gara adottate dall'Autorità Portuale di Marina di Carrara per l'affidamento dell'attività di manutenzione straordinaria dei parabordi (procedura negoziata *ex art.* 125 del d.lgs. 163/2006) e dall'Autorità Portuale di Savona per interventi subacquei nei bacini portuali di tale città e Vado Ligure, entrambe menzionate da AGCM, SP155 – *Gruppo Ormeggiatori e Barcaiole di Piombino – Operazioni e lavori portuali*, Provvedimento n. 25358 del 25 febbraio 2015, in *Boll.* n. 10/2015, pp. 109-110.

<sup>140</sup> Successivamente denominata Tourship Italia S.p.A.

competente dell'epoca, quello della Marina Mercantile, sia il Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova S.c.a.r.l.<sup>141</sup> Ora, in via principale, l'attrice aveva chiesto di accertare se il diritto all'autoproduzione del servizio di ormeggio risultasse in astratto invocabile. In merito il giudice adito propendeva tuttavia per una risposta negativa, statuendo che

“il diritto soggettivo di eseguire le operazioni di ormeggio e disormeggio senza la necessità di avvalersi (...) del locale gruppo di ormeggiatori compete esclusivamente al vettore per cui conto tali operazioni devono essere eseguite”.<sup>142</sup>

In mancanza di una norma primaria, la sentenza richiamata dichiarava dunque il difetto di legittimazione dell'attrice quale agente raccomandatario relativamente alla domanda di accertamento del diritto all'autoproduzione dell'ormeggio e, riscontrando oltretutto difetto di prova con riferimento alla qualità di vettore, respingeva conseguentemente anche le altre istanze della Corsica Ferries S.r.l. Tuttavia, l'autorità giurisdizionale rimetteva in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (ora dell'Unione Europea) di pronunciarsi sull'esistenza di un possibile contrasto tra le norme di diritto interno che affidavano l'esercizio dell'ormeggio in esclusiva e la disciplina comunitaria, dando luogo all'importante decisione *Corsica Ferries c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova e Gruppo Ormeggiatori del Golfo della Spezia*, illustrata nel capitolo riservato al punto di vista europeo sul tema.

D'altronde, recava un tenore analogo anche un'ordinanza di poco posteriore, in cui la Corte d'Appello di Catania, cercando di dirimere una controversia concernente prestazioni tecnico-nautiche di battellaggio, si era imbattuta in questioni simili:

---

<sup>141</sup> Detta cooperativa riunente il Gruppo Ormeggiatori si costituì dichiarando di non avere interesse a contraddire la domanda di accertamento e negando di aver ostacolato l'esercizio da parte dell'utenza dello scalo genovese del diritto di autoproduzione purché invocato esclusivamente ai fini dell'attività di armatore e non a beneficio di terzi. In tal modo, si può dire dunque che ne abbia riconosciuto l'esistenza, seppur in forme limitate.

<sup>142</sup> Trib. Genova 22 dicembre 1993 n. 3250, in *Dir. mar.*, 1994, p. 1107 ss.

“L’espletamento diretto di un servizio di trasporto con mezzi nautici e personale proprio in favore degli armatori non può essere ricompreso nell’ambito del rapporto di raccomandazione non trattandosi di un’attività di natura giuridica, ma di una complessa attività materiale, consistente nell’erogazione di un servizio. Il raccomandatario che fornisce agli armatori un tale servizio, non concorre nell’organizzazione della autoproduzione degli armatori, ma eroga un autonomo servizio di trasporto”.<sup>143</sup>

Pertanto, contrariamente all’approccio aperturista manifestato dall’AGCM, la giurisprudenza civile di merito ha sottolineato la necessità di un uso proprio del servizio che si intenda erogare, limitando la platea dei titolari di un diritto di autoproduzione ai soli vettori. Secondo questa ricostruzione, poiché i raccomandatari marittimi ricoprono essenzialmente un ruolo di assistenza “giuridica” ai vascelli, concretantesi in una sovrintendenza generalizzata alle incombenze amministrative, commerciali e negoziali,<sup>144</sup> non potrebbero espletare servizi tecnico-nautici, anche ove disponessero dei mezzi e delle risorse umane necessarie, se non assumendo una diversa veste.<sup>145</sup>

Per un’affermazione netta del diritto di autoproduzione in ambito civile occorre attendere il secondo grado di giudizio<sup>146</sup> della causa incontrata poco *supra* che vedeva contrapporsi, da un lato, la Tourship Italia S.p.A. già denominata Corsica Ferries S.r.l., al Ministero dei Trasporti e della Navigazione nonché al menzionato Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova. Impugnando la citata sentenza del Tribunale di Genova del 1993 dinanzi alla Corte d’Appello del capoluogo ligure, la Tourship Italia chiedeva a tale autorità giurisdizionale di effettuare, in ultima analisi,

---

<sup>143</sup> Corte App. Catania, ord. 7 luglio 1994, in *Dir. mar.*, 1994, p. 1097 ss.

<sup>144</sup> Per un’analisi approfondita delle mansioni rivestite dal raccomandatario, si rinvia a CAMARDA G., *Profili giuridici relativi alla figura ed all’attività del raccomandatario marittimo nel quadro della normativa comunitaria*, in *Dir. mar.*, 1990, p. 961 ss.

<sup>145</sup> Sul punto, GALETTA D.-U. – TRAINA D. M., *Trasporti marittimi e porti*, in CHITI M. P. – GRECO G. (diretto da) - CARTEI G. F. – GALETTA D.-U. (coordinato da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, vol. I, seconda ed., Milano, 2007, p. 2156.

<sup>146</sup> Corte App. Genova, Sez. I, 8 marzo 1999 n. 159, *Tourship Italia S.p.A. c. Ministero dei Trasporti e della Navigazione e Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 163 ss. e in *Dir. mar.*, 2001, p. 1455 ss.

una verifica circa l'esistenza o meno di una norma capace di sancire l'obbligatorietà del servizio di ormeggio e di riservarne l'esercizio ad un unico operatore.

Rispetto a tale quesito la risposta è stata adamantina, nel senso di negare la sussistenza nell'ordinamento giuridico all'epoca vigente di una siffatta previsione di rango primario, deputata ad autorizzare l'obbligatorietà delle prestazioni in parola, dato che di essa non si avrebbe avuto traccia non solo nella regolamentazione concernente l'ormeggio, esplorata in maniera certosina dalla pronuncia *de qua*, ma perfino in quella afferente le operazioni portuali. Nei dettagli, secondo i giudici genovesi la natura obbligatoria dell'attività non si sarebbe potuta fondare sul potere di polizia riconosciuto al Comandante del Porto dagli artt. 60, 81 e 113 cod. nav. poiché questo non è in grado di abilitare alla generale imposizione di un servizio ove sia presente solo una norma di livello secondario, come l'art. 209 reg. nav. mar.<sup>147</sup> Anzi, secondo quanto rilevato nei primi commenti alla pronuncia,<sup>148</sup> questa figura può emettere, in tema di sicurezza e polizia dello scalo, esclusivamente atti di valore secondario, inidonei *ex se* a limitare un diritto soggettivo, quale quello all'autoproduzione dell'ormeggio. Inoltre, quand'anche si estendesse lo sguardo alle regole previste per le operazioni portuali, per effetto dell'art. 27 della legge di riforma in materia, non si potrebbe più puntellare una responso positivo all'interrogativo ragionando sulla riserva alle compagnie e ai gruppi comprendenti le maestranze, operata dall'ultimo comma del vecchio art. 110 cod. nav. D'altronde, una simile soluzione sarebbe stata lineare soltanto in relazione ai lavoratori portuali contemplati al n. 2 dell'art. 116 cod. nav., voce ora parimenti abrogata dalla disposizione della legge n. 84/94, mentre laddove si fosse trattato di pilotaggio, al tempo dell'analisi si sarebbe fatto riferimento all'art. 98 cod. nav. che, purtuttavia, circoscriveva in termini temporali la facoltà di rendere obbligatorio tale servizio e la condizionava alla constatazione di peculiari esigenze riguardanti i luoghi interessati dalla prescrizione.

---

<sup>147</sup> LONGOBARDI R., *Servizi tecnico-nautici ed autoproduzione*, in *Trasp.*, 1999, pp. 259-260.

<sup>148</sup> DE MARZI C., *op. cit.*, p. 168.

A risultati analoghi si giungerebbe invocando i compiti di coordinamento e controllo dei servizi portuali affidati dall'art. 8, comma 3, lett. f) della l. n. 84/94 al Presidente dell'Autorità Portuale. Ugualmente inadeguato alla finalità prefissata sarebbe il riferimento alla generica assegnazione all'allora Ministero della Marina Mercantile del potere di emanare norme secondarie volte alla riorganizzazione dei servizi e delle operazioni negli scali (art. 9, comma 7, della l. n. 160 del 5 maggio 1989). Né si attagierebbe alla fattispecie il richiamo alla regolarità della prestazione rispetto ai bisogni del sito portuale cui allude il citato art. 209 reg. nav. mar., dal momento che la norma non investirebbe

“formalmente i gruppi ed oggi l'impresa cooperativa di una missione esclusiva di interesse generale espressamente conferita, in presenza di ragioni di universalità e sicurezza che tra l'altro non sembrano sussistere in materia di servizi tecnico-nautici e comunque in materia di ormeggio, quanto meno al punto tale da escludere l'assoggettamento alle regole della concorrenza”.<sup>149</sup>

Infatti, simili previsioni legislative non integrerebbero gli estremi della deroga puntuale richiesta dall'art. 8 n. 2 della legge antitrust per il riconoscimento di diritti esclusivi ad un'impresa e la sua sottrazione all'ordinario regime di libero mercato. Eccezione questa di cui ci si potrebbe avvalere solo laddove gli scopi istituzionali di interesse economico generale non fossero altrimenti raggiungibili e che, in quanto tale, richiede di essere disposta da una norma di rango primario. D'altronde, riguardo a quest'ultimo aspetto, alla luce del carattere impositivo del servizio, secondo l'organo giudicante il sacrificio imposto all'utenza non potrebbe essere legittimato su basi regolamentari, pena un'incompatibilità con i dettami fissati dagli artt. 23 e 43 della Costituzione. Inoltre, occorre tenere presente che nella fase storico-legislativa in cui è maturata la decisione in analisi la natura di “servizio di interesse economico generale” dell'ormeggio non era stata ancora acclarata dalla l. n. 186 del 2000 e,

---

<sup>149</sup> Corte App. Genova, Sez. I, 8 marzo 1999 n. 159, *Tourship Italia S.p.A. c. Ministero dei Trasporti e della Navigazione e Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 163 ss. e in *Dir. mar.*, 2001, p. 1455 ss.

pertanto, mancava un altro tassello per l'affermazione di una riserva legale in materia.<sup>150</sup> Da quanto riferito è derivata dunque la seguente massima:

“Manca nel nostro ordinamento una norma primaria che autorizzi l'obbligatorietà del servizio di ormeggio e né il Ministro dei Trasporti e della Navigazione nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza e controllo o di intervento diretto in materia tariffaria ed altro, né l'Autorità marittima, né l'Autorità portuale possono introdurre con atto amministrativo alcuna riserva od esclusiva di fatto o di diritto in materia di ormeggio”.<sup>151</sup>

Questo assunto dei giudici di secondo grado varrebbe *a fortiori* qualora si prendesse in considerazione la posizione giuridica soggettiva, su cui si incentrava la domanda di parte attrice, concernente l'autofornitura dell'attività contemplata, senza preclusioni tali da comprometterne l'esercizio.<sup>152</sup>

“Infatti, e per di più tale diritto è espressamente sancito dall'art. 9 primo comma l. n. 287/1990 anche in caso di riserva di legge, mentre non risultano sancite per legge, come prescritto, le condizioni di esclusione, di cui al secondo comma dello stesso articolo.”<sup>153</sup>

Tanto accertato, la Corte nella pronuncia n. 159 dell'8 marzo 1999 ha dichiarato il diritto della Tourship Italia S.p.A. all'autoproduzione del servizio di ormeggio nel porto di Genova, rigettando per il resto l'appello proposto dalla medesima.<sup>154</sup>

Infine, per completezza espositiva si ricorda che detti magistrati di seconde cure, prendendo le mosse dall'inesistenza di diritti esclusivi a beneficio dell'unico

---

<sup>150</sup> In tema, LONGOBARDI R., *Servizi tecnico-nautici ed autoproduzione*, cit., p. 260.

<sup>151</sup> Corte App. Genova, Sez. I, 8 marzo 1999 n. 159, *Tourship Italia S.p.A. c. Ministero dei Trasporti e della Navigazione e Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 163 ss. e in *Dir. mar.*, 2001, p. 1455 ss.

<sup>152</sup> DE MARZI C., op. cit., p. 168 ss.

<sup>153</sup> Corte App. Genova, Sez. I, 8 marzo 1999 n. 159, *Tourship Italia S.p.A. c. Ministero dei Trasporti e della Navigazione e Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 163 ss. e in *Dir. mar.*, 2001, p. 1455 ss.

<sup>154</sup> LONGOBARDI R., *Servizi tecnico-nautici ed autoproduzione*, cit., p. 261.



erogatore della “Superba”, hanno affermato l’irrelevanza per la controversia in oggetto delle statuizioni della Corte di Giustizia CE contenute nella pronuncia *Corsica Ferries c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova e Gruppo Ormeggiatori del Golfo della Spezia* del 1998. Ciò in quanto a loro avviso si fonderebbero su di un’interpretazione erronea del diritto interno ad opera del giudice nazionale di primo grado che, ricostruendo la fattispecie in termini opposti, aveva sollevato le questioni pregiudiziali. Ove, diversamente da quanto prospettato dal Tribunale di Genova, non si rilevino norme o prassi amministrative che obblighino i vettori ad avvalersi soltanto del gruppo locale di prestatori, il possibile contrasto con le norme comunitarie verrebbe meno e il rinvio apparirebbe privo di sostanza in relazione al *casus* esaminato.<sup>155</sup>

### **5.3.1 Le sentenze della Corte di Cassazione**

#### **a) La decisione sul battellaggio n. 746/2000**

Più volte nel corso della trattazione si è avuto modo di incontrare questa colonna portante della concezione giurisprudenziale del tema da ultimo in occasione dell’inquadramento generale del diritto di autoproduzione, ma già in sede di analisi del servizio tecnico-nautico interessato dalla pronuncia, il battellaggio, alcuni passaggi in cui questa si articola erano stati ricordati. È adesso giunto il momento di sviscerarne tutti i profili, in maniera da osservare come la Suprema Corte ha inteso ricomporre il composito mosaico di norme che caratterizzano l’argomento di ricerca.

Ricostruendo gli eventi principali in fatto della vicenda, la controversia sottoposta al massimo organo giurisdizionale nasceva quando la Cardile Bros S.r.l., agenzia marittima raccomandataria di varie imprese armatoriali nello scalo di Augusta, si vedeva opporre dal Comandante del Porto un diniego alla richiesta di autorizzazione all’esercizio in proprio delle prestazioni di trasporto con motobarca di

---

<sup>155</sup> DE MARZI C., op. cit., p. 169.

passaggeri e merci. Attività, queste in oggetto, finalizzate a garantire un collegamento tra la terraferma e i vascelli che si appoggiavano all'agenzia stessa. Ricorrendo avverso tale provvedimento dinanzi alla Corte d'Appello di Catania, la Cardile chiedeva e otteneva, conformemente all'art. 33 della l. n. 287/90, una misura urgente di inibizione di ogni impedimento alla piena esplicazione del diritto di autoproduzione, sancito, come noto, dall'art. 9 della legge antitrust.<sup>156</sup> Decidendo quindi di convenire davanti alla stessa autorità giurisdizionale la Capitaneria di Porto di Augusta, l'agenzia vedeva confermato il suddetto provvedimento d'urgenza e, mediante sentenza del 18 maggio 1996, le veniva riconosciuta la titolarità del diritto all'autoproduzione del battellaggio nello scalo siciliano non solo con riferimento alla proprio ruolo di raccomandataria, ma anche in relazione all'attività delle raccomandanti, seppur in concorso con esse.<sup>157</sup>

Avverso tale decisione della Corte d'Appello di Catania ricorrevano per Cassazione sia la cooperativa riunente il Gruppo Barcaioli del porto di Augusta che l'Autorità Marittima dello scalo siciliano. In particolare, entrambe impugnavano la sentenza contestando nel primo motivo di doglianza la competenza del giudice emanante in quanto difettando per il battellaggio una riserva di legge, non sarebbero stati applicabili alla fattispecie né l'art. 9 della legge antitrust, né l'art. 33 che radicava in capo alla Corte d'Appello per l'appunto una competenza di carattere funzionale e in unico grado. Il massimo organo giurisdizionale nel vagliare la questione sottopostale ha avuto il pregio di effettuare un'ampia panoramica dei servizi portuali *lato sensu* intesi, curandosi di evidenziare le differenze esistenti tra le operazioni portuali e le prestazioni ancillari alla navigazione. In tal modo ha puntualizzato come le prime si distinguano per il fatto di movimentare le merci nell'ambito dello scalo mentre le seconde sono rivolte ai vascelli. Ora, oltre a queste diversità ontologiche, la Suprema Corte ha esaminato le difformità di disciplina che

---

<sup>156</sup> L'art. 33 della l. n. 287/90, pur essendo eminentemente dedicato all'individuazione della competenza giurisdizionale in materia antitrust, contempla l'ipotesi di provvedimenti di urgenza emanati in caso di violazioni alle disposizioni contenute nei titoli dal I al IV della medesima legge.

<sup>157</sup> Cass., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746 in *Dir. trasp.*, 2002, p. 171.

segnano i due generi di attività. Si è così ripercorsa l'evoluzione regolamentare avvenuta con riferimento al carico, scarico, trasbordo, deposito e movimento dei beni, vista in parziale contrapposizione con la maggior staticità del quadro normativo afferente i servizi tecnico-nautici. Questo raffronto è valso a rimarcare il passaggio nelle operazioni portuali da un sistema concessorio in favore della compagnia delle maestranze locali o a beneficio di imprese terze che, purtuttavia, erano tenute a impiegare i lavoratori raggruppati nella compagnia, con il risultato di configurare un assetto monopolistico a vantaggio di quest'ultimo soggetto, ad un mercato più aperto e liberalizzato, ottenuto grazie alla soppressione di simile esclusiva legale delle prestazioni di lavoro in conseguenza della riforma del 1994.<sup>158</sup>

Proprio in virtù di questa *summa divisio* tra “attività terrestri nel porto” e “attività marittime”, la Corte di Cassazione ha evinto che nelle seconde, anche antecedentemente alla legge di riordino della legislazione di settore, non sussisteva una disciplina di riserva o di monopolio di lavoro, ai sensi degli ultimi commi degli artt. 110 e 111 cod. nav. D'altro canto, dette previsioni erano già state in precedenza “neutralizzate” dalla famosa pronuncia dell'allora Corte di Giustizia CE *Siderurgica Gabrielli c. Merci Convenzionali del Porto di Genova* del 1991 che ha aveva rilevato l'incompatibilità delle stesse con la normativa comunitaria. Ciò in quanto le sentenze interpretative di tale organo europeo emesse in via pregiudiziale godono di efficacia diretta e immediata nell'ordinamento interno dello Stato membro e comportano la “non applicazione” della legge nazionale confliggente.<sup>159</sup>

Pertanto, secondo la ricostruzione operata dalla Corte, al momento dell'emanazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di autorizzazione ad autoprodurre il battellaggio, non sarebbe esistita alcuna disciplina monopolistica a vantaggio dei prestatori. In assenza di tale elemento, ad avviso dei giudici, non

---

<sup>158</sup> Cass., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746 in *Dir. trasp.*, 2002, p. 172.

<sup>159</sup> Cass., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746 in *Dir. trasp.*, 2002, p. 174.

avrebbe avuto senso parlare di diritto all'autoassistenza, almeno nell'accezione prefigurata dall'art. 9 della legge antitrust.<sup>160</sup>

Eppure, la rivendicazione dell'agenzia raccomandataria non era da considerarsi priva di fondamento. Anzi, non potendo azionare il sopracitato precetto della l. n. 287/90, veniva in soccorso della Cardile il “*diritto della libertà di iniziativa economica consacrato dall'art. 41 Cost.*”, che avrebbe consentito a tale società di svolgere il servizio in esame nel proprio interesse.<sup>161</sup>

Infatti, in virtù del pensiero cristallizzato dal Supremo Collegio,

“se non vi è monopolio o riserva legale, tutti hanno il diritto di produrre i beni ed i servizi occorrenti all'esercizio dell'attività di ognuno, pur nel rispetto delle eventuali discipline specificamente previste dalla normativa vigente”.<sup>162</sup>

Tuttavia, come ha saggiamente sottolineato parte della dottrina,<sup>163</sup> nel riferirsi al quadro regolamentare in vigore il massimo organo giurisdizionale è sembrato limitare il proprio sguardo, quanto al battellaggio, alle sole disposizioni del codice della navigazione. Ha preferito dunque adottare una prospettiva di corto respiro, senza considerare l'intero contesto normativo in cui si iscrive il diritto di produrre l'attività tecnico-nautica.

Orbene, l'implicazione più immediata dell'assenza di qualsiasi pregiudizio al diritto di autoproduzione contemplato dall'art. 9 della legge antitrust è stato il venir meno della suddetta competenza funzionale in unico grado riconosciuta al giudice

---

<sup>160</sup> In merito, PORTACCI P., *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*, cit., pp. 178-179.

<sup>161</sup> *Ibidem.*

<sup>162</sup> Cass., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746 in *Giust. civ.*, 2000, p. 1010.

<sup>163</sup> GRIGOLI M., *Sul diritto di produrre il servizio di battellaggio*, cit., p. 1012.

d'appello, non profilandosi alcuna fattispecie contraria alla normativa posta a tutela della concorrenza e del mercato.<sup>164</sup>

In coerenza con un simile *iter* logico-giuridico la Corte, ritenendo detto motivo di censura assorbente rispetto ai restanti, ha cassato la decisione impugnata, dichiarando la competenza del Tribunale di Siracusa,<sup>165</sup> in omaggio ai principi previsti in via ordinaria dal codice processuale civile.<sup>166</sup>

Quindi, cercando di ricapitolare gli assunti fondamentali che hanno portato alla decisione sin qui illustrata, nell'analisi del Supremo Collegio è emerso che:

- i servizi tecnico-nautici “non possono esser svolti da soggetti casuali, ma solo forniti di professionalità e di mezzi”, elemento questo che giustifica una loro disciplina peculiare e autonoma rispetto alle operazioni portuali;
- il battellaggio non avrebbe natura di servizio pubblico, nonostante l'obbligo di effettuare la prestazione a beneficio di chiunque la richieda, la predeterminazione tariffaria da parte dell'Autorità Marittima e la previa iscrizione dei battellieri in apposito registro;
- la medesima attività non sarebbe oggetto di una riserva legale, dal momento che la facoltà attribuita al Comandante del Porto di riunire in gruppo i barcaioi non rappresenterebbe “una tutela monopolistica di un'attività lavorativa”, ma “una particolare esplicitazione del potere di vigilanza” spettante a tale figura *erga omnes* ai sensi dell'art. 68 cod. nav.;
- mancando una situazione di esclusiva, il diritto di produrre il servizio di battellaggio viene pienamente affermato in virtù della libertà di iniziativa

---

<sup>164</sup> Cass., Sez. III, 24 gennaio 2000, n. 746 in *Dir. trasp*, 2002, pp. 173-174.

<sup>165</sup> In particolare, la Corte di Cassazione ha così deciso in forza del potere attribuitole dall'art. 382, c. 2 c.p.c.

<sup>166</sup> Ciò anche alla luce della circostanza per cui la giurisdizione del giudice ordinario stabilita dalla pronuncia contestata non aveva costituito oggetto di impugnazione e, quindi, su questo specifico aspetto si era già consolidato il giudicato, non potendosi oramai più invocare la giurisdizione della magistratura amministrativa altrimenti configurabile.

economica costituzionalmente garantita, non alla luce dell'autoproduzione scolpita dalla disciplina antitrust.<sup>167</sup>

## **b) La statuizione delle Sezioni Unite n. 6488/2002**

Contro la suesposta decisione della Corte d'Appello di Genova dell'8 marzo 1999 n. 159 il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ha presentato ricorso principale per cassazione, mentre il Gruppo Antichi Ormeggiatori del capoluogo ligure ha adito la Suprema Corte in via incidentale. In dettaglio, il Ministero deduceva il difetto di giurisdizione della magistratura civile, sostenendo che il diritto di autoproduzione dell'ormeggio, sancito, come osservato, nella pronuncia impugnata, subisse un affievolimento per ragioni di sicurezza pubblica tenute conto dal comma 2 dell'art. 9 della legge antitrust. Queste, in particolare, si sarebbero concretizzate "nella salvaguardia e nell'ordinato svolgersi del traffico portuale".<sup>168</sup> Ora, poiché simile attenuazione al diritto di autoprodurre sarebbe derivata, nell'ottica prospettata, da poteri individuati *ex lege*,<sup>169</sup> la Tourship Italia S.p.A. si dolerebbe per una posizione giuridica pregiudicata da atti illegittimi compiuti dalla Pubblica Amministrazione e, in ultima analisi, evidenzerebbe l'avvenuta lesione di un proprio interesse legittimo, con il conseguente radicarsi di una giurisdizione del giudice amministrativo.<sup>170</sup> In termini parzialmente diversi, nella visione adombrata dai prestatori locali, la sentenza contestata verrebbe sì inficiata da un difetto di giurisdizione, ma esso sarebbe determinato dal fatto che sia il codice della

---

<sup>167</sup> Per questi rilievi GRIGOLI M., *Sul diritto di produrre il servizio di battellaggio*, cit., pp. 1011-1012 nonché PORTACCI P., *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*, cit., pp. 183-187.

<sup>168</sup> Cass., Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488 in *Dir. mar.*, 2003, pp. 815-819.

<sup>169</sup> Nello specifico, secondo il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, trarrebbe origine dai poteri di polizia del Comandante del Porto, cristallizzati negli artt. 62 e 81 cod. nav., dai principi informativi sugli ormeggiatori promananti dagli artt. 113, 116, 118 e 119 cod. nav. nonché dalla regolamentazione del servizio in esame prevista dagli artt. 208-214 reg. nav. mar. Attività che, ad avviso di tale istituzione, godrebbe di natura pubblica.

<sup>170</sup> Cass., Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488 in *Dir. mar.*, 2003, pp. 818-819.

navigazione e il collegato regolamento per la navigazione marittima sia la legge cardine in materia portuale (l. n. 84/94) conferirebbero alla Pubblica Amministrazione il potere discrezionale di regolamentazione del servizio *de quo* e quello di raggruppare gli ormeggiatori. Alla stessa competerebbe allora la decisione circa la possibilità di autoproduzione dell'attività e di fissarne limiti oltreché condizioni. Per tal via, dunque, i ricorrenti fanno derivare una rappresentazione dell'autofornitura quale interesse legittimo che si ergerebbe davanti ad “un potere discrezionale dell'autorità amministrativa”.<sup>171</sup>

Le Sezioni Unite, riuniti i ricorsi in quanto recanti impugnazione della medesima sentenza, sono state perciò impegnate a dirimere una questione di giurisdizione strettamente intrecciata con il diritto di autoproduzione della prestazione tecnico-nautica di ormeggio. Cercando di seguire una linea informata al criterio denominato del “*petitum sostanziale*”, orientato a concentrarsi sull'autentica “natura della controversia”,<sup>172</sup> la Corte di Cassazione ha condotto una disamina delle disposizioni richiamate dalla pronuncia di seconde cure, rilevando innanzitutto come nella legge antitrust il primo comma dell'art. 9 attribuisca

“un vero e proprio diritto soggettivo alla autoproduzione di beni e servizi, che, sussistendo anche nel caso di monopolio o di riserva legale di una determinata attività, può ritenersi non soggetto ad affievolimento da parte della amministrazione pubblica”.<sup>173</sup>

Pertanto, i giudici di Piazza Cavour hanno *ab initio* respinto l'ipotesi di attenuazioni, ad opera delle istituzioni pubbliche preposte, al diritto di ognuno di produrre per sé stesso o per le società del proprio gruppo beni e/o servizi altrimenti coperti da esclusive stabilite dalla legislazione concernente un dato settore.

---

<sup>171</sup> Cass., Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488 in *Dir. mar.*, 2003, pp. 819-824.

<sup>172</sup> Detta modalità di analisi trascura le richieste e le deduzioni formalmente avanzate dalle parti in giudizio, per attribuire rilevanza solo alle concrete posizioni soggettive evincibili in base alle regole materiali concernenti il *thema decidendum*.

<sup>173</sup> Cass., Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488 in *Dir. mar.*, 2003, pp. 825-826.

Tuttavia, poiché i precetti che consentono di decretare la riserva di ormeggio negli scali risulterebbero, secondo la Suprema Corte, imperniati sulla necessità di garantire la sicurezza della navigazione negli spazi acquei portuali e, quindi, sarebbero basati su ragioni assimilabili ai “motivi di sicurezza pubblica” contemplati dal secondo comma dell’art. 9, il *casus* in discussione ricadrebbe nell’eccezione prevista da tale disposizione al principio generale sopra menzionato. Conseguentemente, il diritto di autoproduzione non esplicherebbe i propri effetti sulle prestazioni in oggetto. Nello specifico, occorre notare come simili conclusioni siano state ampiamente influenzate da una certa ermeneutica della sentenza *Corsica Ferries c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova e Gruppo Ormeggiatori del Golfo della Spezia* del 1998 relativamente al concetto di “pubblica sicurezza”. Nell’ottica adottata dalla Corte di Cassazione, tale nozione, ove interpretata in senso comunitario, includerebbe la *safety of navigation* nei siti portuali e giustificerebbe un’erogazione esclusiva del servizio di ormeggio.

Ciò premesso, il massimo organo giurisdizionale ha confutato le tesi espresse dalla Corte territoriale, secondo cui l’obbligatorietà dell’ormeggio potrebbe essere disposta solo attraverso una norma di rango primario e mancherebbero disposizioni volte a identificare le condizioni di diniego dell’autoproduzione considerate dall’appena citato art. 9, comma 2. Per la precisione, il Supremo Collegio si è peritato di puntualizzare che

“nel nostro ordinamento va esclusa l’esistenza di una riserva assoluta di legge in materia di disciplina nei porti delle operazioni di ormeggio.

Una riserva di tale tipo non può essere ravvisata nel disposto dell’art. 9 della legge n. 287/1990 (...) che ha la finalità di attribuire e di delimitare l’ambito di applicazione del diritto di autoproduzione di beni e servizi, ma non di disciplinare i poteri pubblici



introducendo una riserva assoluta di legge non prevista dall'ordinamento costituzionale".<sup>174</sup>

Infatti, da un lato, il primo comma dell'art. 9 mirerebbe a modificare in maniera implicita e generalizzata le leggi che cristallizzano un assetto monopolistico in un settore economico o riservano ad un soggetto imprenditoriale lo svolgimento esclusivo di un'attività, permettendo l'autofornitura delle prestazioni anche in tali circostanze. Dall'altro, ad avviso delle Sezioni Unite, il comma successivo non sembra prescrivere, per la determinazione delle fattispecie in cui l'autoproduzione non verrebbe ammessa, l'impiego tassativo di disposizioni recanti natura legislativa. Inoltre, non sarebbero conferenti i richiami agli artt. 23 e 43 della Costituzione. Il primo riguarderebbe soltanto l'utilizzo di beni privati e, dunque, non dispiegherebbe i propri effetti relativamente agli scali, identificati quali beni pubblici dall'art. 822 cod. civ.; il secondo, invece, prevede una riserva di legge comunque relativa e si attaglierebbe ad un profilo consequenziale a quello del diritto di autoprodurre le prestazioni in rilievo, la determinazione dell'obbligatorietà del servizio. Quest'ultimo aspetto, secondo il Supremo Collegio, soggiacerebbe al potere discrezionale dell'autorità amministrativa, fondandosi sia sul codice della navigazione che sulla legge portuale del 1994. Militerebbero in tal senso sia il combinato disposto degli artt. 62 e 81 cod. nav., sia la disciplina dedicata dal regolamento della navigazione marittima all'ormeggio (artt. 208-214) e, in particolare, l'art. 209. Inoltre, detta ricostruzione troverebbe conferma nell'art. 14 della legge n. 84/94, ove ci si riferisce a meccanismi di formazione dei prezzi nonché parametri tariffari e si attribuiscono poteri di organizzazione del servizio in capo all'Autorità Marittima.<sup>175</sup>

Tanto osservato, la Corte ha preso atto di come l'appena menzionata legge di riordino del settore abbia attuato una liberalizzazione per le operazioni terrestri, senza

---

<sup>174</sup> Cass., Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488 in *Dir. mar.*, 2003, p. 827.

<sup>175</sup> Sul punto, MONTEBELLO C., *Verso la liberalizzazione dei servizi tecnico nautici nel quadro del diritto comunitario della concorrenza?*, in *Dir. mar.*, 2003, nota a Cass., Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488, p. 819.

estenderla alle prestazioni tecnico-nautiche. Nondimeno, non ha inteso allontanare l'ipotesi che una simile spinta innovatrice possa coinvolgere in un futuro prossimo anche tali attività. Anzi, in merito ha voluto puntualizzare:

“Ciò non comporta che una liberalizzazione (analoga o meno a quella realizzata per le operazioni portuali) debba escludersi per i servizi nautici, bensì che essa rientra nei poteri conferiti all'amministrazione dal codice della navigazione e dalla legge n. 84 del 1994 onde la società attrice non può vantare un diritto soggettivo allo svolgimento della prestazione di ormeggio, ma è titolare soltanto di un interesse legittimo in ordine all'esercizio corretto di detti poteri amministrativi di regolamentazione, nel cui ambito rientra l'ammissione di una (più o meno ampia) liberalizzazione del servizio di ormeggio”.<sup>176</sup>

Pertanto, nell'ottica qui suggerita la mancata apertura alle regole del libero mercato potrebbe inficiare una piena affermazione dell'autoproduzione *sub judice* quale diritto soggettivo al compimento del servizio di ormeggio con personale e mezzi propri, facendo assumere allo stesso le vesti di un interesse legittimo verso un esercizio idoneo dei poteri amministrativi di regolazione ad opera delle istituzioni competenti.<sup>177</sup> Tuttavia, ciò non significa che il Supremo Collegio abbia ritenuto di scartare in radice l'esistenza di un diritto all'autoproduzione delle attività tecnico-nautiche,<sup>178</sup> ma soltanto il riconoscimento delle prerogative in materia agli organi investiti *ex lege*:

---

<sup>176</sup> Cass., Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488 in *Dir. mar.*, 2003, p. 829.

<sup>177</sup> Sul punto, un lucido Autore, GENNARI D., op. cit., p. 848 ha osservato

“il *downgrading* del diritto ad autoprodurre i servizi nautici ad interesse legittimo, sembra rappresentare un deciso *revirement* rispetto all'orientamento dominante, da sempre orientato a trattare l'autoproduzione alla stregua di un diritto soggettivo perfetto”.

<sup>178</sup> In termini non così dissimili, MONTEBELLO C., *Verso la liberalizzazione dei servizi tecnico nautici nel quadro del diritto comunitario della concorrenza?*, cit., pp. 819-820.

“Spetta al potere amministrativo contemperare tale esigenza collettiva [n.d.r. alla sicurezza], salvaguardata specificamente dall’art. 9 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (in tema di autoproduzione), con la tutela della concorrenza e del mercato”.<sup>179</sup>

Il comparto dei servizi tecnico-nautici risentirebbe maggiormente rispetto alle operazioni portuali delle ragioni pubblicistiche attinenti alla sicurezza della navigazione,<sup>180</sup> eppure, secondo quanto statuito dalla Corte di Cassazione, ciò non implicherebbe un’automatica compressione delle esigenze imprenditoriali. Semmai, richiederebbe un’attenta ponderazione degli interessi coinvolti, al fine di evitare sia abbassamenti negli *standard* di qualità delle prestazioni che indebite restrizioni ad un pluralismo degli erogatori e ad una *fair competition* tra di essi.

Ad epilogo dell’analisi condotta, la Corte di legittimità ha dunque accolto i ricorsi e dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo in luogo di quello ordinario, cassando per l’effetto senza rinvio la pronuncia di seconde cure oggetto di impugnazione.

## 5.4 La giurisprudenza amministrativa

Ben più ricca in termini numerici di sentenze rilevanti in materia rispetto a quella civile, anche se parimenti variegata e attraversata da visioni contrapposte, la giurisprudenza amministrativa ha fornito e continua a procurare notevoli spunti critici sull’autoproduzione nei servizi tecnico-nautici nonché sui vari aspetti collegati alla loro regolamentazione. Il dialogo tra autorità giurisdizionali europee e nazionali di cui si è dato appena atto in relazione alla magistratura ordinaria, si arricchisce di altri interpreti, costituiti dai Tribunali Amministrativi Regionali (TAR), dal Consiglio di

---

<sup>179</sup> Cass., Sez. Un., 7 maggio 2002, n. 6488 in *Dir. mar.*, 2003, p. 829.

<sup>180</sup> MONTEBELLO C., *Verso la liberalizzazione dei servizi tecnico nautici nel quadro del diritto comunitario della concorrenza?*, cit., pp. 814-815.

Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana e dal Consiglio di Stato. Organi che, oltretutto, frequentemente si sono dovuti confrontare con le posizioni manifestate da un'altra protagonista del dibattito giuridico sulle prestazioni in analisi, l'AGCM, su cui si è già concentrata la trattazione. Data la copiosità di pronunce, per chiarezza espositiva e facilità di comprensione di tali provvedimenti, la ricerca distinguerà tra decisioni afferenti l'autoproduzione e quelle concernenti più propriamente i profili di obbligatorietà del servizio e di formazione tariffaria.

#### **5.4.1 Le decisioni giurisprudenziali della magistratura amministrativa riguardanti l'autoproduzione e la concorrenza nei servizi tecnico-nautici**

Già in una delle prime sentenze riconducibili alla tematica il TAR del Lazio, intervenendo su di una vertenza giudiziaria relativa all'attività di rimorchio aveva ravvisato come i servizi ancillari alla navigazione fossero concettualmente e giuridicamente distinti dalle operazioni portuali, rappresentate, come suesposto, dall'imbarco, lo sbarco, il trasbordo, il deposito e le movimentazioni di merci condotte entro l'area dello scalo.<sup>181</sup> Tuttavia, una simile differenziazione si era rivelata strumentale a escludere l'accesso di terzi al mercato riferito a tali prestazioni, in un'ottica finalizzata a conservare l'integrità dell'organizzazione del servizio rispetto a possibili "ipotesi di erosione della domanda".<sup>182</sup> Infatti, i giudici amministrativi scorgevano in dette attività le caratteristiche di monopolio naturale:

“i servizi tecnico-nautici a causa dello stretto collegamento tra il loro esercizio e l'adempimento di specifici obblighi di servizio pubblico (tendenti a garantire la sicurezza dei porti e la prevenzione degli eventi dannosi nel loro ambito senza soluzione

---

<sup>181</sup> Ricorda questo profilo della decisione, GENNARI D., op. cit., pp. 834-835.

<sup>182</sup> Sintetizzano in tal senso il significato della pronuncia, CARBONE S. M. - GOBBO F. - MUNARI F. - POZZI C., op. cit., p. 68.

temporale nell'arco delle ventiquattro ore) danno luogo ad ipotesi di monopolio naturale, come tale insopprimibile".<sup>183</sup>

Questi convincimenti sono stati messi in discussione in più occasioni. Con maggior precisione, la difformità ontologica tra operazioni portuali e servizi tecnico-nautici è stata revocata in dubbio da un'altra autorità giurisdizionale amministrativa di primo grado quando ha dovuto anatomizzare una fattispecie di battellaggio. Ad avviso del TAR per la Sicilia – Sez. Catania

“l'originaria distinzione tra operazioni portuali e servizi accessori di battellaggio, una volta venuta meno la riserva di cui all'art. 111 c. nav., non ha alcuna ragione di sussistere in quanto, in ogni caso, sia che trattasi di servizio di movimentazione di merci e passeggeri (rimorchio, carico e scarico di merci) sia che trattasi di servizio di mero battellaggio, le attività medesime non possono essere più ritenute di pertinenza di alcun soggetto predeterminato”.<sup>184</sup>

In via generale, una nota dominante delle posizioni iniziali in materia era costituita dall'esclusione della sussistenza del diritto di produrre per conto proprio le prestazioni di carattere tecnico-nautico. Una sintesi di questa concezione viene offerta da un parere del Consiglio di Stato del 1996, occasionato da una questione avente ad oggetto il servizio di ormeggio. Nell'ottica dei giudici di Palazzo Spada

“il diritto di autoproduzione inerisce ai settori mercantili di monopolio legale diretto o indiretto, legittimando la produzione di beni o servizi ad uso proprio da parte

---

<sup>183</sup> TAR Lazio, 12 gennaio 1996 n. 61, *ISAB S.p.A. c. Capitaneria di Porto di Roma ed altri*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 1288 ss.

<sup>184</sup> TAR Sicilia – Catania, 23 febbraio 1999 n. 224, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 231 ss. La sentenza in oggetto ha motivato tale impostazione argomentandola parzialmente in base al fatto che la legge cardine in materia, la n. 84 del 1994, aveva ribadito

“che il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di attività portuali di qualunque genere è subordinato al possesso di determinati requisiti e non è di competenza esclusiva o privilegiata di alcuna impresa”.

del soggetto giuridico interessato. Il diritto di autoproduzione non ha tuttavia una portata assoluta. L'art. 9, comma 2, delinea i limiti dell'autoproduzione (...).<sup>185</sup>

Ora rinviando per l'individuazione materiale di tali restrizioni alle disposizioni fonte del monopolio pubblico, la declinazione di tale ragionamento con specifico riferimento alle norme dedicate all'attività *de qua* si traduce nelle seguenti statuizioni:

“L'autoproduzione nel servizio di ormeggio comporta la totale disapplicazione degli artt. 208-214 reg. cod. nav. Infatti risulterebbe sottratta al capo del compartimento la disciplina generale del servizio di ormeggio *ex art.* 209 e verrebbe meno la garanzia del possesso dei necessari requisiti di perizia e professionalità degli ormeggiatori privati, sottratti ad ogni controllo. Ne deriva che *ex art.* 9, comma 2, della legge n. 287 del 1990, va ritenuto che il diritto all'autoproduzione non sia operante per il servizio di ormeggio disciplinato dagli artt. 208-214 del reg. cod. nav.”.<sup>186</sup>

Sulla stessa lunghezza d'onda si è collocato il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana nel valutare l'impugnativa alla pronuncia sopra riportata del TAR Sicilia, sede di Catania. L'*iter* logico-giuridico con cui l'organo giurisdizionale ha negato ad un'agenzia raccomandataria la possibilità di autoproduzione della prestazione tecnico-nautica compiuta dai battellieri ha preso le mosse da una lettura restrittiva del diritto comunitario:

“la particolare disciplina del battellaggio, in quanto finalizzata alla sicurezza delle acque portuali consente di derogare alle norme sulla concorrenza *ex art.* 90.2<sup>187</sup> del Trattato poiché regola una attività che presenta le caratteristiche di un servizio pubblico

---

<sup>185</sup> Consiglio di Stato, Sez. II, Parere del 30 agosto 1996, *Quesito del Ministero dei Trasporti e della Navigazione*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 1123 ss.

<sup>186</sup> *Ibidem.*

<sup>187</sup> Attualmente numerato art. 106, par. 2 del TFUE.

(universalità, continuità, soddisfacimento di esigenze di interesse pubblico, regolamentazione e sorveglianza da parte dell'autorità pubblica)".<sup>188</sup>

Maggiori aperture si sono registrate soltanto con la sentenza del TAR Liguria del 2002 che ha deciso una vertenza giudiziaria che vedeva contrapposta l'impresa armatoriale Ignazio Messina S.p.A. al Ministero dei Trasporti e in cui risultava controinteressato il Corpo dei Piloti del Porto di Genova S.r.l. Come si avrà modo di osservare il contenzioso è stato incentrato sull'obbligatorietà del pilotaggio nell'ambito dello scalo ligure, vincolo all'utilizzo del servizio che è stato appunto caducato dalla pronuncia qui richiamata. Ora, in merito ai profili organizzativi e all'opportunità di ottenere una deroga rispetto al suddetto obbligo ove le navi siano dotate di strumentazione di manovra idonea, i giudici hanno dapprima riconosciuto che

“in materia di trasporto marittimo, l'art. 1 n. 1 del regolamento CE 22/12/1986 n. 4055, applica il principio della libera prestazione dei servizi e della non discriminazione in materia di servizi resi all'interno dei porti per l'attività di pilotaggio (Corte di Giust. 17/5/1994 n. 18)".<sup>189</sup>

Tuttavia, poco successivamente hanno mostrato un atteggiamento improntato a maggior prudenza:

“la giurisprudenza comunitaria citata, ad avviso del Collegio, non può essere forzata, come vorrebbe l'avvocato di parte ricorrente, fino al punto da indicare nell'autoproduzione il punto di arrivo del pensiero della Corte, ben potendo lo Stato membro, imporre il servizio di pilotaggio obbligatorio nei porti, qualora risulti necessario ai fini della sicurezza delle manovre dei natanti.

---

<sup>188</sup> Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, 20 dicembre 2000 n. 495 in *Dir. mar.*, 2002, p. 554 ss.

<sup>189</sup> TAR Liguria, 11 luglio 2002 n. 825, *Ignazio Messina S.p.A. c. Ministero dei Trasporti e Corpo Piloti del Porto di Genova S.r.l.* in *Dir. trasp.*, 2002, p. 951 ss. e in *Dir. mar.*, 2003, p. 602 ss.

Né si può anticipare un'evoluzione normativa (proposta di direttiva UE 19/2/2002) che vorrebbe generalizzare la pratica dell'autoproduzione, allo stato non esistente nell'ordinamento".<sup>190</sup>

In epoca più recente le tradizionali riserve della giurisprudenza amministrativa sulla configurazione di forme di prestazione dei servizi tecnico-nautici da parte del ceto armatoriale, perlomeno nel proprio interesse, si sono sempre più sfumate, lasciando trasparire l'eventualità di un'ammissione futura di tali pratiche. Basti pensare a quanto affermato dal TAR Sicilia, sede di Catania, nel 2004 in relazione all'esperimento del pilotaggio nello Stretto e nel porto di Messina

“quanto, poi, al servizio di autoassistenza l'Amministrazione ha chiarito che l'ordinamento nazionale attualmente non prevede tale possibilità ma che è in corso, sul punto, l'emanazione di una direttiva comunitaria a seguito della quale la situazione potrà essere oggetto di riesame”.<sup>191</sup>

Del resto, nello stesso periodo altri giudici prendevano atto dell'esistenza, con riferimento ai collegamenti plurigiornalieri tra il Molo Beverello di Napoli e le isole nonché le altre località del Golfo partenopeo, di esenzioni rispetto all'obbligo di ricorrere al servizio di pilotaggio, ove i mezzi recassero determinate caratteristiche tecniche e venissero governati da personale qualificato. Esoneri che, a quanto consta, venivano interpretati estensivamente nella prassi consolidatasi nello scalo campano:

“Al riguardo, prima di esaminare le censure dedotte, è necessario precisare che il decreto ministeriale del 2001, regolante l'obbligatorietà del servizio di pilotaggio nell'area portuale di Napoli, prevede (art. 3) l'esenzione da tale obbligo per le navi militari, le navi aventi stazza lorda fino a 500 tonnellate, le navi da pesca (esclusa la pesca atlantica), i rimorchiatori e le navi addette al “traffico locale” ed ai lavori nel porto.

---

<sup>190</sup> TAR Liguria, 11 luglio 2002 n. 825, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 951 ss. e in *Dir. mar.*, 2003, p. 602 ss.

<sup>191</sup> TAR Sicilia – Catania, 5 novembre 2004 n. 3141, reperibile al sito internet <http://www.giustizia-amministrativa.it>.



Per le navi non rientranti nelle suddette fattispecie (e quindi obbligate al pilotaggio) sono poi contemplati (art. 4) i casi in cui il servizio può essere svolto tramite stazione VHF (cioè via radio in collegamento con la torre di controllo, senza la presenza del pilota a bordo) per le unità di dimensioni non superiori ai valori specificati, con determinate caratteristiche, per le partenze dagli accosti e con gli utilizzi indicati ed affidate al comando di soggetti con particolari requisiti.

Tali disposizioni (in vigore da alcuni decenni) erano state sempre intese nel senso di considerare come totalmente esonerate dall'obbligo di pilotaggio i collegamenti marittimi di linea con le varie località del golfo di Napoli. Il che era (ed è) del tutto corretto per le unità inferiori alle 500 tonnellate, rientranti ovviamente nello specifico caso di esenzione.

Sennonché, nel corso degli ultimi anni, la ricorrente (a quanto pare, essa sola) ha messo in esercizio traghetti di dimensioni maggiori, che evidentemente non rientrano nella suddetta fattispecie.

Nondimeno, le suddette navi hanno di fatto continuato a fruire dell'esenzione, essendo stato ritenuto, per prassi, che le stesse potessero essere assimilate ad unità addette al “traffico locale”<sup>192</sup>.

L'importanza di un assetto concorrenziale dei servizi tecnico-nautici ha quindi cominciato a farsi strada nei responsi dei giudici amministrativi, autori di analisi maggiormente orientate verso l'esigenza di garantire competitività alla portualità italiana e di considerare, ove possibile, i bisogni dell'utenza delle prestazioni in esame. Sensibilità su tali aspetti si coglie in una sentenza emessa nel 2009 dal TAR Veneto avente ad oggetto l'imposizione di fruire dell'attività di rimorchio erogata dal

---

<sup>192</sup> TAR Campania – Napoli, 6 aprile 2005 n. 7812, tratta dal sito internet <http://www.giustizia-amministrativa.it>. In termini analoghi, ha accertato la vigenza di detta prassi anche la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2007 n. 85, che ha respinto il ricorso in appello per l'annullamento della citata sentenza di primo grado:

“La parte resistente sostiene che la deroga in favore del traffico locale era attuata in via di prassi ma non trovava conforto nella normativa vigente per cui, in realtà, la modifica di cui ora si discute ha solo consentito di utilizzare il servizio, già obbligatorio, mediante comunicazioni via radio”.

concessionario per il porto di Chioggia negli spostamenti delle chiatte utilizzate per il trasporto di cereali dal punto di fonda delle navi vettrici alle banchine. In dettaglio, secondo la magistratura veneziana:

“nella vigenza dell’attuale disciplina, in ogni porto italiano si riscontra, per effetto dei regolamenti emanati dalle locali Autorità marittime, la presenza di una sola impresa concessionaria del servizio di rimorchio: e ciò pur a fronte della mancanza di qualsivoglia disposizione nel Codice della Navigazione in ordine a tale ipotesi di esclusività del servizio da parte di un unico operatore, e non potendo pertanto escludersi in astratto l’esercizio in concorrenza da parte di più concessionari: e ciò a differenza del servizio di pilotaggio, per il quale lo stesso Codice prevede l’istituzione di “una corporazione” (cfr. art. 86 e ss. c.n.).

Ad avviso del Collegio, su tale quadro normativo dispiega peraltro effetto anche l’attuale art. 14, comma 1-bis, della L. 28 gennaio 1994 n. 84, come introdotto dall’art. 2 del D.L. 21 ottobre 1996 n. 535, convertito in L. 23 dicembre 1996 n. 647 e da ultimo modificato dall’art. 1 della L. 30 giugno 2000 n. 186 laddove il servizio di rimorchio è stato inquadrato tra i servizi d’interesse generale atti a garantire la sicurezza della navigazione e contribuendo in tal modo a giustificare le esistenti situazioni di esclusiva.

Anteriormente a tale novella legislativa e nella carenza di una specifica ed espressa disciplina di legge in materia, l’esclusiva correntemente assegnata alle imprese operanti nel settore trovava quindi fondamento nella mera interpretazione resa al riguardo in sede amministrativa, nel mentre la testé descritta disciplina legislativa sulla natura dei servizi tecnico-nautici quali servizi di interesse economico generale ai sensi dell’art. 86.2 del Trattato CE potrebbe – invero – di per sé fondare l’esistenza di un potere della Pubblica Amministrazione (segnatamente dell’Autorità Marittima) di imporre l’obbligatorietà del servizio, con la conseguenza che gli obblighi di continuità e di universalità del servizio medesimo posti a carico delle imprese concessionarie e l’esigenza di tutela della sicurezza della navigazione perseguita dall’amministrazione concedente dovrebbero risultare incompatibili con l’introduzione di meccanismi concorrenziali.

Ad avviso del Collegio, non vi è alcun dubbio che la sicurezza del lavoro e della navigazione - intesa in senso ampio quale garanzia funzionale al trasporto, alla comunità e al territorio-ambiente localizzati intorno al porto - deve essere privilegiata rispetto ad altri interessi pur meritevoli di sostegno e tutela: anche se non va sottaciuto che la garanzia della sicurezza non appare necessariamente in contrasto con la concorrenza tra più imprese, né con assetti istituzionali che introducano gli stessi incentivi all'efficienza determinati dal libero mercato (cfr. Autorità garante, Segnalazione dd. 28 ottobre 1998, AS 152, cit.), fermo – altresì – restando che la selezione dell'impresa concessionaria deve avvenire con meccanismi trasparenti e oggettivi, attraverso gare pubbliche ripetute a periodi regolari, in modo da assicurare i maggiori vantaggi per l'utenza, ad esempio in termini di prezzi e qualità del servizio, e senza accordare ingiustificate preferenze all'impresa già operante sul mercato”.<sup>193</sup>

È in base a questi ragionamenti che, pur senza nominarla espressamente, si ammette la possibilità di autoproduzione da parte di un “terminalista-allibatore”<sup>194</sup>:

“Queste notazioni di fondo sull'attuale connotazione giuridica del servizio di rimorchio-manovra e sulle problematiche lasciate al riguardo ancora insolte da parte del diritto positivo, rilevano anche agli effetti del rapporto – qui, per l'appunto, in discussione - tra l'esclusività del servizio di rimorchio-manovra e le attività svolte in proprio dagli imprenditori cc.dd. “terminalisti” qualora, come nel caso di specie, questi ultimi dispongano di mezzi e personale tali da poter svolgere autonomamente, nell'ambito portuale, le operazioni di “rimorchio-manovra” senza ricorso alla

---

<sup>193</sup> TAR Veneto, 23 ottobre 2009 n. 2639, reperita sul sito internet <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>194</sup> Questo termine utilizzato nella sentenza riportata trae origine dal fatto che l'impresa ricorrente è un'importatrice di carichi di cereali e sfarinati e svolge la propria attività di operatore portuale grazie all'autorizzazione contemplata dall'art. 16 della l. n. 84/94; poiché lo scalo di Chioggia, eletto a centro principale di tale realtà imprenditoriale, è affetto da cronica insufficienza nei pescaggi e, quindi, non consentirebbe l'ingresso di navi grandi e pesanti, lo schema logistico adottato da questa società si fonda sull'allibo, ovvero l'uso di imbarcazioni di minori dimensioni, come chiatte, per alleggerire le navi oceaniche mediante scarico parziale attraverso gru galleggianti delle merci in rada, in maniera da permettere, ove possibile, l'attracco al molo di questi grandi vascelli. Le chiatte adoperate, tuttavia, sono prive di mezzi di propulsione e di governo, per cui la loro movimentazione dipende dall'impiego di due rimorchiatori, sia a prua, con funzione di trazione, sia a poppa, con ruolo di “freno-timone”.

prestazione del concessionario, ancorché dichiarata – per l'appunto – “esclusiva” mediante una norma regolamentare dell’Autorità Marittima”.<sup>195</sup>

La necessità di una motivazione ove non si consenta l’autoproduzione è stata invece richiesta dalla sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana che, nel 2010, ha riformato la menzionata pronuncia del TAR Sicilia – Catania del 2004, accogliendo il ricorso della Caronte & Tourist Lines S.p.A. Nello specifico, i giudici hanno in tal sede valutato la nota con cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva rigettato l’istanza di esenzioni soggettive dal pilotaggio e di effettuazione del servizio in autoassistenza.

“Come rettamente osservato dalla società appellante, il provvedimento ha omesso di rispondere a quella parte dell’istanza che fa riferimento alle modalità di espletamento del servizio “sia per quanto concerne il regime delle esenzioni soggettive che per quanto riguarda l’ambito di estensione del servizio ... tenendo conto dei sopra esposti rilievi per quelle società in grado di garantire l’autoassistenza tecnica in luogo del servizio di pilotaggio e prevedendo limitazioni dell’obbligatorietà per quelle imbarcazioni i cui comandanti, attraversando quotidianamente la c.d. “zona di obbligatorietà” (Stretto e Porto di Messina) garantiscono lo svolgimento di una navigazione in tutta sicurezza”.

In sostanza, l’Amministrazione, pur facendo riferimento alle esigenze di sicurezza della navigazione e all’aumento del traffico, non ha verificato se nel caso concreto ricorressero le condizioni per il riconoscimento di diverse modalità di esercizio, tenuto conto in particolare dell’esperienza dei comandanti in servizio presso la società appellante”.<sup>196</sup>

A dimostrazione dei mutamenti intervenuti negli ultimi anni nelle pronunce giurisprudenziali amministrative è indispensabile richiamare la vicenda giuridica concernente le modifiche al Regolamento per il servizio di rimorchio delle navi nel porto di Venezia, frutto dell’intesa raggiunta in merito dall’Autorità Portuale della

---

<sup>195</sup> TAR Veneto, 23 ottobre 2009 n. 2639, reperita sul sito internet <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>196</sup> Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana 3 marzo 2010 n. 249, resa disponibile dal sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

città lagunare con la Capitaneria di Porto, ai sensi dell'art. 14 della l. n. 84/94. In dettaglio, l'unico erogatore delle prestazioni di rimorchio nello scalo in parola, la Rimorchiatori Riuniti Panfido & C. S.r.l., ha impugnato *inter alia* dinanzi al TAR per il Veneto l'ordinanza del Capo del Compartimento Marittimo e Comandante del Porto di Venezia che introduceva deroghe riguardanti l'utilizzo dei rimorchiatori, per un semestre di natura sperimentale, al suddetto Regolamento. Tali misure cercavano di ridurre gli aggravi per l'utenza portuale ove i bastimenti, in presenza di condizioni meteo marine favorevoli, fossero di dimensioni contenute, non trasportassero sostanze pericolose, avessero effettuato con esito positivo almeno tre "toccate" (arrivo e partenza) nello scalo veneziano e ottenuto l'assentimento dell'Autorità Marittima. Inoltre, tali vascelli avrebbero dovuto disporre di apparati tecnologici idonei a garantire un adeguato livello di sicurezza anche in assenza di rimorchiatore.

Ora, i giudici amministrativi di prime cure hanno ritenuto che la scelta compiuta dalle istituzioni summenzionate fosse pienamente legittima in quanto

“convincentemente supportata da adeguata istruttoria in ordine alle esigenze di mantenimento di un conveniente standard di sicurezza della navigazione secondo l'apprezzamento tecnico della Capitaneria di Porto, a ciò competente a' sensi dell'anzidetto art. 59 reg. c.n.”<sup>197</sup>

Inoltre, valutando in concreto la fattispecie *sub judice* il TAR Veneto ha respinto le censure mosse dalla Rimorchiatori Riuniti statuendo espressamente:

“L'assunto della ricorrente secondo il quale l'imposizione - non disgiunta da un adeguamento della profondità dei fondali del porto - dell'uso generalizzato del rimorchio-manovra per l'evoluzione e le operazioni di attracco e di disormeggio, salvo che per le navi di modesto tonnellaggio, non può trovare l'adesione del Collegio, e ciò a fronte della circostanza che le deroghe previste sono comunque sperimentali, sono in ogni caso rimesse per il loro rilascio all'apprezzamento tecnico dell'Autorità Marittima

---

<sup>197</sup> TAR Veneto, 15 giugno 2010 n. 2547, consultabile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

e riguardano comunque navi nella maggior parte dotate di doppia elica e di bow thruster (ossia di sistema applicato sia per la propulsione, sia per la spinta direzionale e che consente all'elica /timone la possibilità di ruotare di 360°) e, quindi, di strumenti di governo quanto mai avanzati.

Né va sottaciuto che tali navi devono aver comunque già dato prova di corretta evoluzione, approdo e disormeggio nel Porto di Venezia”.<sup>198</sup>

In queste affermazioni si è persa traccia del monolitismo con cui gli organi giurisdizionali amministrativi ricostruivano inizialmente la disciplina dei servizi tecnico-nautici, ponendo notevole enfasi sulla tutela della sicurezza della navigazione, e traspare quindi uno spirito più incline a verificare caso per caso la messa in atto di esenzioni ove i vettori siano in grado di autoassistersi senza richiedere l'intervento del concessionario. Infatti, in esse vi è un chiaro riconoscimento della logica secondo cui, quando le condizioni meteo marine lo consentano e in presenza di attestazioni positive da parte delle autorità preposte, un'impresa armatoriale munita di navi tecnologicamente avanzate e di personale altamente qualificato ed esperto degli specchi acquei in cui si devono svolgere le manovre possa evitare di dover necessariamente avvalersi dell'opera offerta dai prestatori monopolisti di servizi ancillari alla movimentazione dei vascelli. La coerenza di una simile impostazione è stata comprovata dal fatto che essa non è stata scalfita nel successivo giudizio in Consiglio di Stato promosso dalla ricorrente avverso la sentenza in commento.<sup>199</sup>

Ma gli spunti innovativi di quest'ultima decisione non si esauriscono qui. Invero, i giudici hanno ravvisato come sull'art. 102 cod. nav., che attribuisce la prerogativa di disciplinare il servizio di rimorchio ai regolamenti locali, come quello in oggetto, purché approvati dal Ministro competente in materia, si siano “prodotti

---

<sup>198</sup> *Ibidem.*

<sup>199</sup> Come evidenziato da VEZZOSO G., *Sulla competenza per la determinazione delle tariffe di rimorchio*, in *Dir. mar.*, 2012, nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2011 n. 6516, p. 531 ss.

impliciti effetti abroganti, perlomeno parziali” in seguito all’entrata in vigore del comma 1-*ter* dell’art. 14 della legge cardine per il settore portuale. In difformità rispetto alla previsione codicistica, quest’ultima disposizione conferisce le funzioni organizzativo-regolamentari concernenti i servizi tecnico-nautici ad un’intesa tra Autorità Portuale e Autorità Marittima. Soltanto qualora essa non dia luogo a risultati, il Ministero dei Trasporti potrà intervenire esercitando un potere di carattere sostitutivo.

“Ciò infatti significa che nei porti nei quali è istituita un’Autorità Portuale – come, per l’appunto, a Venezia – che “la disciplina e l’organizzazione” del servizio di rimorchio è co-determinata mediante intesa tra l’Autorità medesima e la Capitaneria di Porto, essendo quest’ultima segnatamente responsabile della polizia e della sicurezza della navigazione a’ sensi dell’art. 59 reg. c.n., e che la competenza del Ministero è individuata in via residuale nella sola ipotesi di mancato raggiungimento dell’intesa medesima.”<sup>200</sup>

Le motivazioni che hanno portato il TAR Veneto a tali asserzioni sono state molteplici. Militerebbero nel senso indicato il tenore letterale dell’art. 14, comma 1-*ter*, la necessità di non eludere le finalità propugnate dalla l. n. 84/94 “di generale snellimento dell’azione amministrativa in ambito portuale”, il bisogno di rispettare il principio di economia procedimentale nonché di “deconcentrazione amministrativa”.<sup>201</sup>

La lettura dianzi esposta del combinato disposto delle norme rilevanti non è stata smentita dal Consiglio di Stato che, al contrario, ha confermato in secondo grado, come già riferito, l’impianto della sentenza impugnata dai Rimorchiatori Riuniti e per l’effetto respinto il ricorso formulato da detti erogatori, senza contrapporsi a questa

---

<sup>200</sup> TAR Veneto, 15 giugno 2010 n. 2547, consultabile sul sito <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

visione dei rapporti intercorrenti tra l'art. 102 cod. nav. e il successivo art. 14, comma 1-ter della l. n. 84/94.<sup>202</sup> Quest'ultimo precetto, secondo il Supremo Collegio,

“è chiaro nello stabilire che “nei porti sede di Autorità portuale la disciplina e l'organizzazione dei servizi di cui al comma 1 bis sono stabilite dall'Autorità marittima di intesa con l'Autorità portuale” e che solo “in difetto di intesa provvede il Ministro dei trasporti e della navigazione” (il comma 1 bis comprende, tra altri servizi tecnico-nautici, quello di rimorchio), mentre rimangono di competenza ministeriale centrale lo stabilire l'obbligatorietà del servizio di pilotaggio e i criteri di formazione delle tariffe.

È infondato, pertanto, il motivo svolto dall'appellante rivolto a contestare, sul punto, la sentenza impugnata.

Risulta anche infondato, in base alle medesime considerazioni, l'appello incidentale svolto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, poiché, come si è detto, il riparto di competenze definito dalla legge n. 84 del 1994 vale a far ritenere che il provvedimento impugnato, emanato dalla Capitaneria di porto (ufficio periferico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) previa intesa con l'Autorità portuale, sia

---

<sup>202</sup> Si è espresso in merito VEZZOSO G., *Sulla competenza per la determinazione delle tariffe di rimorchio*, cit., pp. 531-535, valorizzando la portata della sentenza soprattutto con riferimento ai profili tariffari, oggetto di disamina successiva, e al ruolo delle Autorità Portuali. Nello specifico secondo detto Autore,

“la sentenza in commento è più innovativa di quanto si può ritenere a prima vista. Se è vero che non ci troviamo di fronte a un radicale stravolgimento di una situazione consolidata nel tempo, possiamo però constatare alcuni elementi di novità. Il Consiglio di Stato non si è esplicitamente pronunciato sull'affermazione della sentenza di primo grado, secondo la quale le modifiche sopra ricordate hanno prodotto impliciti effetti abroganti, per lo meno parziali dell'art. 102 del cod. nav.; ha però confermato la decisione del giudice di primo grado quando ha affermato che l'art. 14, comma 1 ter, della legge 84/94, è chiaro nello stabilire che “nei porti sede di Autorità portuale la disciplina e l'organizzazione dei servizi di cui al comma 1 bis sono stabilite dall'Autorità marittima di intesa con l'Autorità portuale” e che solo “in difetto di intesa provvede il Ministro dei trasporti e della navigazione”. Non possono quindi sussistere dubbi circa il potere delle Autorità portuali, di intesa con le Autorità marittime per gli specifici problemi di sicurezza, di intervenire e decidere sulla materia, con particolare riguardo alla determinazione delle tariffe e alle modalità da seguire per la scelta del concessionario. Inoltre, la sentenza giustifica la conclusione che l'art. 14.1 ter non subordina la possibilità di una decisione all'esito positivo di faticosi processi di concertazione con tutte le forze operanti a livello portuale, essendo richiesto soltanto l'accordo fra Autorità portuale e Autorità marittima”.



stato correttamente riportato dal primo giudice nell'ambito delle competenze stabilite dalla legge".<sup>203</sup>

Alfiere di una concezione antitetica è stata, diversamente, una pronuncia occorsa nel 2014. Dinanzi al TAR per il Lazio, sede di Roma, il vettore marittimo Snav S.p.A., storicamente vocato al trasporto passeggeri di linea, impugnava una serie di atti della Capitaneria di Porto di Civitavecchia con cui, a causa di fenomeni di "sgrottamento" (deterioramento) di alcune banchine, aveva vietato ai vascelli l'uso dei propulsori di manovra per le fasi di ormeggio/disormeggio, imponendo il ricorso al servizio di rimorchio effettuato in regime di monopolio legale dall'impresa Rimorchiatori Laziali S.p.A. Ebbene, nonostante la società di navigazione avesse reclamato il rifacimento dei moli consumati in maniera da "ripristinarne la piena operatività anche ai fini dell'autoproduzione delle operazioni di manovra" e lamentasse la previsione di obblighi onerosi e ingiustificati in capo agli armatori, l'organo giurisdizionale adito ha, da un lato, reputato infondati i motivi di ricorso in quanto basati

"sull'errato presupposto che il divieto di automanovra sia stato dettato esclusivamente dalla necessità di restaurare le banchine coinvolte e che, comunque, il deterioramento delle strutture portuali dipenda esclusivamente dalle operazioni di manovra a mezzo dei propulsori delle navi".<sup>204</sup>

Dall'altro, pur non negando a livello teorico la possibilità di autoprodurre il servizio, ha desunto dalla natura rivestita dal rimorchio e dalla preminenza delle esigenze pubblicistiche di sicurezza, la natura recessiva di una simile ipotesi:

"trattandosi, dunque, di un servizio pubblico sorretto dall'esigenza di assicurare la cura del superiore interesse pubblico alla sicurezza dell'ambito portuale, l'esercizio dello stesso è regolato dalle norme pubblicistiche in materia di concessione di servizio pubblico, rimanendo assicurato nel procedimento di scelta del gestore il rispetto delle

---

<sup>203</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2011 n. 6516, in *Dir. mar.*, 2012, pp. 533-535.

<sup>204</sup> TAR Lazio – Roma, 17 gennaio 2014 n. 641, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

regole di libera concorrenza, mentre recede, senz'altro, l'interesse dell'operatore privato all'esercizio della medesima attività in autoproduzione".<sup>205</sup>

A questa raffigurazione tradizionale della dicotomia sicurezza della navigazione vs. concorrenza si è opposta un'altra sentenza del 2014, emessa dal TAR per la Sicilia, sede di Catania, relativamente ad una fattispecie già incontrata nella disamina delle pronunce dell'AGCM, il servizio di rimorchio nella rada e nel porto di Milazzo. Come riferito nel corso della trattazione, l'impresa Rimorchiatori Siciliani S.r.l. era risultata destinataria di un provvedimento della locale Capitaneria di Porto di diniego di concessione per lo svolgimento dell'attività tecnico-nautica ricordata. Tale rigetto era stato motivato adducendo che avrebbe ostato ad un accoglimento dell'istanza l'assetto normativo attualmente dedicato ai servizi ancillari e l'esistenza di un atto concessorio a favore di altro erogatore, posto che il regolamento del servizio nello scalo interessato non contemplava una pluralità di fornitori. Detta posizione veniva inoltre articolata rinviando *per relationem* a valutazioni di siffatto tenore contenute in pareri resi dalla Direzione Marittima della città etnea e dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A fronte delle doglianze espresse dalla ricorrente, i giudici hanno dapprima chiarito che la disciplina vigente non comporta un'unicità del concessionario posto che semmai essa prescriverebbe a questo soggetto di garantire un elevato livello di qualità del servizio. Obiettivo che non potrebbe essere sminuito in via aprioristica dalla sussistenza di una pluralità di operatori. Per detta ragione, secondo gli stessi interpreti del diritto

“correttamente e razionalmente il complesso normativo rilascia all'Autorità locale la detta valutazione, che non può trincerarsi in giudizi aprioristici rinviando a

---

<sup>205</sup> *Ibidem.*

determinazioni degli Organi “centrali”, ove queste ultime non siano relazionate alla ponderazione delle concrete problematiche del sito cui si riferiscono”.<sup>206</sup>

Per dare ampiezza alla loro analisi, i magistrati amministrativi di prime cure hanno volto lo sguardo anche all’art. 106, par. 2 del TFUE, che impedirebbe l’applicazione delle regole di libera competizione fra imprese, previste nei trattati europei, ai soggetti imprenditoriali aventi natura di monopolio fiscale o incaricati di gestire servizi di interesse economico generale, laddove queste siano capaci di inficiare, in punto di diritto o *de facto*, il compimento della peculiare funzione loro riconosciuta. Ebbene, nell’ottica suggerita dalla decisione, ciò implicherebbe che una posizione di rendita monopolistica non possa condurre ad una sistematica elusione dei dettami concorrenziali, quanto solo una disapplicazione degli stessi nel momento in cui impediscano il raggiungimento delle finalità ravvisate dall’ordinamento per il mantenimento di un’esclusiva. In forza di queste riflessioni il TAR Sicilia ha ritenuto quindi

“potersi concludere che il sistema prospettato, anche alla luce di un’interpretazione orientata ai principi comunitari, consenta la possibilità di più concessioni (del resto, il regime concessorio, nell’ambito in questione, certamente non può comportare la necessaria “esclusività del rapporto”, come del resto accade in altri settori dei servizi pubblici di interesse generale), purché il gioco concorrenziale favorisca la finalità dell’istituzione del servizio, vale a dire l’obiettivo della sicurezza nei porti.

E l’Amministrazione, nel denegare la possibilità di più rapporti, deve concretamente motivare le proprie scelte, senza la possibilità di generico rinvio alla sicurezza dello svolgimento delle operazioni portuali e senza trascurare, però, anche la garanzia di utili per le imprese, che, di per sé, costituiscono elemento imprescindibile per lo svolgimento ottimale dei servizi di interesse generale, incidenti non solo su aspetti economici, ma anche su quelli della incolumità pubblica.

---

<sup>206</sup> TAR Sicilia – Catania, 14 febbraio 2014 n. 480, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

In altri termini, va esattamente rappresentato, al fine anche di consentire il controllo giudiziale sul potere discrezionale di scelta esercitato, l'iter logico mediante il quale vi è stata la scelta (tecnica) di privilegiare una rendita di posizione piuttosto che la compresenza di più operatori, in vista dalla garanzia di sicurezza".<sup>207</sup>

Oltretutto, i giudici si sono successivamente concentrati sull'importanza della scelta dell'operatore che dovrà effettuare il servizio, fase delicata da affrontarsi, nella prospettiva seguita, mediante gara pubblica. Infatti, il Collegio sul punto ha notato

“che il rapporto concorrenziale non può essere garantito soltanto dal binomio concorrenza-pluralità di esecutori, posto che questo, a ben vedere, va relazionato per lo più alla scelta dell'esecutore del servizio, mediante procedure ad evidenza pubblica e con criteri volti a garantire i principi comunitari della trasparenza”.<sup>208</sup>

Ora, proprio alla luce delle valutazioni appena illustrate, poiché il diniego impugnato riguardava una domanda della ricorrente finalizzata al conseguimento di una concessione “aggiuntiva” rispetto a quella in essere e non allo svolgimento di una selezione pubblica, il ricorso non è stato accolto.<sup>209</sup>

Tanto riferito, il rigore argomentativo mostrato in quest'ultima pronuncia e la ponderazione auspicata tra i diversi fattori rilevanti per la regolazione dei servizi ancillari costituiscono le coordinate entro cui anche l'autoproduzione può essere

---

<sup>207</sup> *Ibidem.*

<sup>208</sup> *Ibidem.*

<sup>209</sup> Occorre inoltre dare atto che, relativamente al servizio di rimorchio nel porto e nella rada di Milazzo, anche l'AGCM aveva promosso ricorso dinanzi al giudice amministrativo territorialmente competente per ottenere l'annullamento della nota della locale Capitaneria di Porto recante il diniego dell'istanza di concessione formulata dall'impresa Rimorchiatori Siciliani S.r.l., della nota successiva con cui la stessa ribadiva l'impossibilità di accoglimento della richiesta (in dissenso rispetto alla posizione manifestata dall'*Authority* Antitrust), del regolamento concernente detta prestazione nello scalo e della nota della Direzione Generale per i Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che, nel replicare al suesposto parere motivato dell'Autorità, aveva confermato le ragioni espresse nel provvedimento di reiezione dell'istanza. Tuttavia, il TAR Sicilia – Catania, 3 marzo 2014 n. 676, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, ha dichiarato l'irricevibilità di tale ricorso in quanto tardivo, posto che l'AGCM avrebbe agito in giudizio oltre il termine complessivo di novanta giorni dalla comunicazione del parere all'amministrazione interessata, previsto dall'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990.

inquadrata e esplicitare effetti positivi per il sistema portuale italiano, contribuendo ad accrescere la competitività del Paese.

Un passo indietro nel percorso sin qui rappresentato è stato invece compiuto con una serie di pronunce parallele del TAR per la Sicilia, sede di Catania, riguardanti i servizi di pilotaggio e di ormeggio nel porto e nello Stretto di Messina, oggetto di pareri dell'AGCM precedentemente descritti, in cui la stessa aveva rilevato violazioni dei principi antitrust integrate dai provvedimenti di diniego emessi dall'Autorità Marittima competente nei confronti dell'istanza di svolgimento in autoproduzione di tali prestazioni avanzata dall'impresa armatoriale Caronte & Tourist S.p.A. Nello specifico, quanto al pilotaggio, sia nella pronuncia ad esito del procedimento instaurato da quest'ultima società e dalla sua controllata Cartour S.r.l.,<sup>210</sup> sia in quella con cui è stato definito il giudizio avviato dal ricorso dell'AGCM,<sup>211</sup> i giudici amministrativi hanno sostenuto la difformità dell'autoproduzione rispetto all'architettura normativa su cui i servizi tecnico-nautici sarebbero inquadrati. Il ragionamento sviluppato dal Collegio prende le mosse essenzialmente dal fatto che dette prestazioni avrebbero natura strumentale nei riguardi della sicurezza dell'intero specchio acqueo portuale. Non si tratterebbe di attività ausiliarie alla conduzione delle singole navi, necessitate da livelli inadeguati di conoscenza delle località in cui vengono offerte. Diversamente, saremmo davanti a servizi finalizzati a garantire una visione complessiva del traffico presente in ogni istante all'interno dello scalo, assicurando "una regia unitaria" in grado di coordinare i movimenti dei vari operatori in spazi ristretti e notevolmente affollati. Negare la possibilità di autofornitura delle prestazioni tecnico-nautiche e, in ispecie, di pilotaggio deriverebbe dunque dall'esigenza di avvalersi di un organismo avente connotati di unitarietà, capace di supervisionare a 360° gradi il tratto marino in cui agisce.

---

<sup>210</sup> TAR Sicilia – Catania, 16 febbraio 2015 n. 495, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>211</sup> TAR Sicilia – Catania, 7 aprile 2015 n. 947, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

Ora, simili statuizioni meritano innanzitutto di essere correttamente riferite (e, probabilmente, limitate) alla peculiare area oggetto dell'istanza di autoproduzione, lo Stretto e il porto di Messina, caratterizzata da un contesto di rotte incrociate e da notevoli correnti pelagiche, tanto da giustificare la proclamazione di un'ampia "zona di obbligatorietà" del servizio. In secondo luogo, entrambe le pronunce contengono fra le righe il riconoscimento che un

“comandante esperto, e l'equipaggio che lo coadiuva, possono essere perfettamente in grado di condurre (in mare aperto, così come anche) nel porto l'imbarcazione, specie quando si tratta di rotte e manovre che vengono eseguite continuativamente, anche più volte al giorno”.<sup>212</sup>

Infine, la magistratura amministrativa ha inteso sottolineare in maniera cristallina come non vi siano condizioni ostative nei riguardi di una gestione concorrenziale del pilotaggio e, più in generale, dei servizi tecnico-nautici. Infatti, l'organo giudicante ha manifestato di dover

“concordare con la lettura fornita dalle ricorrenti, circa il fatto che il servizio in esame non sia stato concepito dal legislatore come ipotesi di “monopolio legale”, da riservare ad un'unica Corporazione di piloti; né può dirsi che esso costituisca necessariamente un “monopolio naturale” nel quale il gestore unico viene selezionato tra tanti aspiranti attraverso una procedura competitiva”.<sup>213</sup>

In base a tale assunto le due sentenze hanno quindi inteso affermare il bisogno di una “lettura aperta” del dato normativo, acclarando l'attitudine naturalmente pro-competitiva del pilotaggio. Tuttavia, di fronte ad una pluralità di erogatori il Collegio

---

<sup>212</sup> TAR Sicilia – Catania, 16 febbraio 2015 n. 495 e TAR Sicilia – Catania, 7 aprile 2015 n. 947, entrambe reperibili, come già riferito, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>213</sup> Si esprime esattamente in questi termini, TAR Sicilia – Catania, 16 febbraio 2015 n. 495; tuttavia, utilizza parole analoghe anche il TAR Sicilia – Catania, 7 aprile 2015 n. 947 che, a conferma della medesima impostazione teorica, riporta al riguardo le conclusioni cui è pervenuta la pronuncia appena richiamata.

ha comunque richiesto un atto di regolazione finalizzato a costituire un unico centro di controllo deputato ad organizzare gli interventi delle varie corporazioni.

Valutazioni analoghe sono state espresse dagli stessi giudici con riguardo all'ormeggio nello scalo siciliano, anch'esso oggetto di due diverse pronunce, originate da ricorsi promossi sempre dall'impresa armatoriale Caronte & Tourist S.p.A. e dall'AGCM in seguito a provvedimento di contenuto reiettivo dell'Autorità Marittima competente nei confronti della richiesta di autoproduzione del servizio. In dettaglio, il procedimento avviato dal vettore si è concluso con una sentenza ricognitiva della sopravvenuta carenza di interesse da parte del ricorrente, posto che sia le modalità di prestazione che le condizioni tariffarie dell'ormeggio sono state emendate in senso maggiormente favorevole alle istanze di tale soggetto, avvalorando indirettamente la bontà delle pretese fatte valere in giudizio.<sup>214</sup> Diversamente, la decisione che ha definito il contenzioso instaurato dall'Autorità ha ripreso le argomentazioni formulate nelle sentenze relative al pilotaggio nello Stretto, distinguendosi esclusivamente per l'enfasi posta su di un'asserita inconciliabilità tra l'autoprestazione dell'ormeggio e la natura di

“servizio di interesse generale, da erogare a beneficio di tutti gli utenti del porto, e con i caratteri della doverosità, continuità, universalità, regolazione e sorvegliabilità ad opera della pubblica autorità”.<sup>215</sup>

Tuttavia, pare necessario sottolineare come quest'ultimo rilievo sia basato su proposizioni generiche, non affrontando in forma compiuta e motivata i termini di una contrapposizione soltanto apparente.

---

<sup>214</sup> TAR Sicilia – Catania, 16 febbraio 2015 n. 501 in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>215</sup> TAR Sicilia – Catania, 7 aprile 2015 n. 946, contenuta in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

## 5.4.2 Le decisioni giurisprudenziali degli organi giurisdizionali amministrativi in tema di obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici

Se si esclude il pilotaggio, oggetto di apposita norma del codice della navigazione,<sup>216</sup> l'esistenza o meno di un potere in capo all'Autorità Marittima funzionale a rendere obbligatorio l'utilizzo delle prestazioni tecnico-nautiche ha rappresentato un argomento storicamente indagato dalla giurisprudenza amministrativa. In un periodo ormai risalente, dati i cambiamenti intervenuti nella disciplina di questo genere di servizi portuali, i primi commenti dei giudici si erano soprattutto focalizzati sul rimorchio, anche se non avevano per questo trascurato il battellaggio. Con riferimento al primo, inizialmente il Consiglio di Stato, rilevando l'assenza di norme che consentissero di dichiararne l'obbligatorietà, aveva, nell'ambito di un *obiter dictum*, negato simile possibilità e affermato che, ove un provvedimento di tale tenore fosse stato assunto, avrebbe potuto integrare profili di illegittimità.<sup>217</sup> Detto orientamento è andato incontro ad una mitigazione, nel momento in cui i magistrati di Palazzo Spada hanno riconosciuto che, assumendo quale tratto fondamentale del rimorchio la sua natura facoltativa, il servizio può divenire obbligatorio qualora situazioni particolari lo richiedano e, comunque, per un arco temporale limitato.<sup>218</sup>

Quanto al secondo, il TAR Sicilia, sede di Catania, aveva evidenziato da subito come al Comandante del Porto competesse una ricognizione delle necessità dello scalo, cui avrebbe fatto seguito l'individuazione della regolamentazione più idonea ad

---

<sup>216</sup> Norma, quella incorporata nel primo comma dell'art. 87 cod. nav, che enuncia a chiare lettere la possibilità di far diventare, mediante decreto del Presidente della Repubblica, obbligatorio il servizio nei luoghi in cui se ne ravvisi l'opportunità.

<sup>217</sup> Si era espresso in tal senso il Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 giugno 1985 n. 273, *Traghetti del Mediterraneo società c. Capitaneria di Porto di Olbia, Ministero della Marina Mercantile, Rimorchiatori Sardi società e altri*, in *Foro amm.*, 1985, p. 1089 ss.

<sup>218</sup> È questa la concezione rinvenibile in Consiglio di Stato, Sez. VI, 29 aprile 1989 n. 531, *Compagnia sarda di navigazione marittima c. Ministero della Marina Mercantile e Capitaneria di Porto di Olbia*, in *Dir. trasp.*, 1991, p. 121 ss. con nota di ADRAGNA N., *In tema di imposizione obbligatoria del servizio di rimorchio*.



assicurare un assetto razionale dei servizi in esame. In merito, aveva dunque rimarcato che si inscriveva nei poteri di tale figura

“la facoltà, anzi l’obbligo, di dettare una disciplina che rappresenti il giusto contemperamento delle varie esigenze e l’esatta delimitazione delle possibilità operative dei vari soggetti, eliminando situazioni concorrenziali che potrebbero ridondare a danno della regolarità e sicurezza del traffico portuale.”<sup>219</sup>

Ora, con riferimento al rimorchio, un’eco della diversa ermeneutica cui era approdato il massimo organo giurisdizionale si è avuto nelle pronunce dei giudici di prime cure degli anni Novanta, entrambe emesse dal TAR per il Lazio. In particolare, in una sentenza del 1990, pur ribadendosi ancora la piena efficacia del principio di facoltatività acclarato dal Consiglio di Stato con le statuizioni del 1985 (dato che le norme di rango primario si sarebbero preoccupate, ad avviso dei giudici, soltanto di identificare nella concessione lo strumento giuridico indispensabile all’esercizio del servizio e di assicurare l’erogazione esclusiva al concessionario), si apre alla possibilità che le prestazioni possano essere imposte dall’Autorità Marittima in virtù dei poteri riconosciuti dall’art. 59 reg. nav. mar., in presenza di “ragioni contingenti di sicurezza”.<sup>220</sup> In una decisione del 1994, si è invece stabilito che detto principio di facoltatività, sancito dall’art. 102 cod. nav., non riesca a scalfire il potere dell’Autorità Marittima competente *in loco* di disporre, ai sensi del succitato art. 59 reg. nav. mar., relativamente alla manovra e all’ormeggio dei vascelli in modo da garantire un’ordinata attuazione delle funzioni portuali.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> TAR Sicilia – Catania, 9 dicembre 1986 n. 1054, in *TAR*, 1987, vol. I, pp. 1135-1136, ricordata anche da GENNARI D., op. cit., p. 855, il quale sottolinea la necessità di contestualizzare le statuizioni riportate, essendo la decisione maturata in un quadro normativo privo di regole a protezione della concorrenza nonché del mercato e dominato dalla riserva del lavoro portuale incardinata sugli artt. 110 e 111 cod. nav..

<sup>220</sup> TAR Lazio, 24 gennaio 1990 n. 92, *Se. mar. po c. Ministero della Marina Mercantile e Raffineria di Roma S.p.A.* in *Dir. mar.*, 1990, pronuncia corredata da nota di BERLINGIERI F., *In tema di obbligatorietà del servizio di rimorchio e di “tiro regolato”*, pp. 1134-1135.

<sup>221</sup> TAR Lazio, 7 ottobre 1994 n. 1844, in *TAR*, 1994, vol. I, p. 3954 ss.

La latitudine degli interventi giurisprudenziali è cambiata in seguito agli emendamenti apportati dalla l. n. 186 del 2000 alla l. n. 84 del 1994, volti a precisare che per il pilotaggio l'obbligatorietà viene determinata con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione (oggi Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti), mentre in relazione agli altri servizi questa può essere sancita dall'Autorità Marittima dopo aver vagliato la localizzazione e le strutture adoperate.<sup>222</sup>

Ebbene, se le disposizioni introdotte nel nuovo Millennio hanno contribuito a palesare l'attitudine facoltativa delle prestazioni di rimorchio, ormeggio e battellaggio, qualche dubbio è insorto con riferimento al pilotaggio, a causa del carattere assertivo e degli elementi testuali della previsione a questo riferita, che potevano lasciar trasparire una natura obbligatoria del servizio *de quo* in contrapposizione alle altre attività sopramenzionate.

Sul punto, la giurisprudenza si è mostrata di particolare aiuto allorché come nel 2002 si è trovata a valutare il ricorso di una compagnia armatoriale, la Ignazio Messina S.p.A., che chiedeva l'annullamento del decreto del Direttore dell'Unità di gestione infrastrutture della navigazione ed il demanio marittimo del Ministero dei Trasporti con cui si disponeva l'obbligatorietà del pilotaggio nel porto di Genova, regolamentando al contempo il servizio. La pronuncia che ne è scaturita, già esaminata nel corso del paragrafo precedente, ha avuto il pregio di puntualizzare, anche in forza di quanto stabilito a livello comunitario, come

“la scelta dell'obbligo di pilotaggio, soprattutto in presenza di un'applicazione non generalizzata dello stesso, o di modalità differenti della sua esecuzione debba essere rigorosamente motivata e supportata da una sufficiente istruttoria che giustifichi la

---

<sup>222</sup> Come già osservato in precedenza il comma 1-*bis* dell'art. 14 della l. n. 84/94 nella sua formulazione attuale, delineata dalla l. n. 186/2000, reca due periodi che enunciano:

“Per il pilotaggio l'obbligatorietà è stabilita con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione. Per gli altri servizi l'autorità marittima può renderne obbligatorio l'impiego tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate”.

scelta dell'amministrazione che, in caso contrario, sarebbe passibile di annullamento per la discriminazione operata tra utenti del porto in relazione a servizi identici, con conseguente violazione del principio della libera circolazione delle merci e del principio di concorrenza".<sup>223</sup>

Pertanto, da un lato, i giudici hanno confermato la natura opzionale del pilotaggio, rappresentando "una scelta" cui è chiamata l'amministrazione dei trasporti; dall'altro, per tale ragione hanno ritenuto indispensabile *ipso facto*, anche alla luce di quanto previsto in via generale dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 (sul procedimento amministrativo), richiedere un'esplicitazione dei motivi sottesi alla decisione assunta dalle istituzioni competenti. Così l'organo giurisdizionale ha sostenuto:

"la giustificazione delle ragioni per le quali si impone un'attività che la legge considera facoltativa, nonostante le contrarie argomentazioni della società controinteressata, impongono all'amministrazione di rendere trasparenti le ragioni che giustificano una scelta che imponendo un aggravio di costi e di procedure agli utenti del porto, rischia di incorrere in violazione dei principi di non discriminazione imposti dalla normativa comunitaria".<sup>224</sup>

Ora, poiché il decreto si caratterizzava per la sua laconicità, indicando soltanto i luoghi e le attività per le quali proclamava la natura obbligatoria del servizio di pilotaggio, il TAR per la Liguria decideva di accogliere il ricorso della società di navigazione.

Le considerazioni suesposte sono state apprezzate anche dal Consiglio di Stato il quale ha osservato:

---

<sup>223</sup> TAR Liguria, 11 luglio 2002 n. 825, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 951 ss. e in *Dir. mar.*, 2003, p. 602 ss.

<sup>224</sup> TAR Liguria, 11 luglio 2002 n. 825, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 951 ss. e in *Dir. mar.*, 2003, p. 602 ss.

“L’art. 87 cod. nav. stabilisce che «nei luoghi dove è riconosciuta l’opportunità, il pilotaggio può essere reso obbligatorio (...)».

Dal chiaro tenore letterale della norma si evince che il servizio di pilotaggio è di regola facoltativo, ma può essere reso obbligatorio.

L’art. 14, co. 1 bis, L. n. 84/1994, stabilisce che l’obbligatorietà del pilotaggio è disposta con provvedimento ministeriale.

La norma sopravvenuta non può essere interpretata nel senso di aver inteso istituzionalizzare l’obbligatorietà del pilotaggio, trattandosi solo di norma che si preoccupa di regolare il riparto di competenze tra autorità statale e autorità portuale su svariate materie”.<sup>225</sup>

Detta impostazione ha formato un precedente cui si è *in primis* allineata una pronuncia del Consiglio di Stato relativa ad un caso parallelo concernente l’utilizzo del pilotaggio nel porto di Napoli.<sup>226</sup> Inoltre, si sono collocate sostanzialmente sulla

---

<sup>225</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 10 aprile 2003 n. 1922, *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti c. Ignazio Messina & C. S.p.A. e Corpo Piloti del Porto di Genova* in *Dir. mar.*, 2003, p. 1327 ss.

<sup>226</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, 14 gennaio 2004 n. 80, *Ignazio Messina & C. S.p.A. c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Corpo Piloti del Porto di Napoli*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 1001 ss. che, in parziale riforma della sentenza impugnata del TAR Campania – Napoli, 6 marzo 2003 n. 2205, ha accolto il ricorso in appello proposto (anche in questa circostanza) dall’impresa armatoriale Ignazio Messina (S.p.A. Compagnia di Navigazione Ignazio Messina & C.) contro il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e nei confronti del Corpo dei Piloti del Porto di Napoli nonché il ricorso in primo grado, annullando *in parte qua* il decreto emanato il 31 ottobre 2001 dal direttore dell’unità di gestione infrastrutture della navigazione ed il demanio marittimo del citato Ministero, disciplinante il servizio di pilotaggio nello scalo partenopeo. In particolare, i giudici di Palazzo Spada sono giunti a tali conclusioni anche attraverso il seguente ragionamento:

“Come ha già rilevato la Sezione (con la decisione 10 aprile 2003, n. 1922), il medesimo comma 1 bis non ha istituzionalizzato l’obbligatorietà del servizio di pilotaggio, ma – in coerenza con la legge 12 gennaio 1991, n. 13 – ha individuato l’ambito delle competenze del Ministero e di quelle delle autorità marittime, mantenendo fermo il principio per cui il servizio di pilotaggio è facoltativo, salva la possibilità che esso sia reso obbligatorio per garantire nei Porti, ove è istituito, “la sicurezza della navigazione e dell’approdo”.

Perché sia legittimo il provvedimento che disciplina il servizio di pilotaggio (con la modalità più onerosa del servizio a bordo, ovvero con quella meno onerosa del servizio via radio), occorre dunque una specifica valutazione delle esigenze di sicurezza della navigazione e dell’approdo, che tenga specificamente conto – in comparazione con gli interessi patrimoniali coinvolti – delle specifiche esigenze di sicurezza, delle caratteristiche dei luoghi, del traffico navale e di ogni circostanza che l’Amministrazione ritenga rilevante, sulla base delle sue valutazioni tecniche, di per sé insindacabili”.

stessa scia, pur con qualche differenza legata alle peculiarità delle fattispecie *sub judice*, numerose sentenze successive emesse da vari organi giurisdizionali di primo e secondo grado.<sup>227</sup>

Tra di esse merita di essere menzionata una sentenza del TAR per la Liguria del 2005, in quanto capace più di altre di testimoniare la stretta interdipendenza tra obbligatorietà del servizio e autoproduzione dello stesso. La vicenda richiamata ha costituito l'ennesimo atto di una lunga *querelle*, in parte già esaminata nelle sue battute iniziali, che ha opposto la ricorrente, Compagnia di Navigazione Ignazio Messina & C., al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ove il Corpo dei Piloti

---

<sup>227</sup> In proposito, si ricorda la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 gennaio 2007 n. 85, in <http://www.giustizia-amministrativa.it> che, respingendo l'appello proposto da Campania Regionale Marittima – CAREMAR S.p.A. per l'annullamento della sentenza del TAR Campania – Napoli, 6 aprile 2005 n. 7812, contro il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e nei confronti del Corpo dei Piloti del Porto di Napoli, ha *inter alia* statuito:

“è pacifico che la disciplina del servizio di pilotaggio, con l'individuazione delle fattispecie nelle quali il suo utilizzo è obbligatorio, costituisce espressione di discrezionalità, da esercitare nel rispetto dei consueti canoni attinenti alla corretta ponderazione degli interessi implicati”.

Analogamente si è espresso il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 3 marzo 2010 n. 249, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, nel procedimento di appello promosso dalla Società di navigazione Caronte & Tourist Lines S.p.A. contro il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Direzione Generale per le Infrastrutture della Navigazione Marittima ed Interna nonché la Capitaneria di Porto di Messina e nei confronti della Corporazione dei Piloti dello Stretto di Messina per l'annullamento della sentenza del TAR Sicilia – Catania, 5 novembre 2004 n. 3141, ove ha accertato la fondatezza del ricorso, ritenendo

“principio giurisprudenziale pacifico che la disciplina del servizio di pilotaggio, con l'individuazione delle fattispecie nelle quali il suo utilizzo è obbligatorio, costituisce espressione di discrezionalità dell'Autorità marittima, da esercitare nel rispetto dei canoni attinenti alla corretta ponderazione degli interessi implicati”.

In senso conforme, tra le sentenze di primo grado, TAR Sardegna, 31 marzo 2006 n. 471, in <http://www.giustizia-amministrativa.it> e TAR Sicilia – Catania, 3 giugno 2008 n. 1023, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>, secondo cui

“il servizio di pilotaggio rappresenta un fondamentale strumento di ausilio alla navigazione il cui regime è facoltativo ma può divenire obbligatorio quando finalizzato alla sicurezza e alla salvaguardia della navigazione. Le esigenze di sicurezza ed integrità rendono legittima l'obbligatorietà del servizio di pilotaggio purché adeguatamente indicate nella motivazione del provvedimento”.

del Porto di Genova risultava controinteressato.<sup>228</sup> In dettaglio, ricapitolando i passaggi, l'armatrice, protagonista di vari procedimenti suesposti, aveva chiesto in origine l'esenzione dall'obbligo del pilotaggio, "per contenere gli oneri economici ed in applicazione delle regole comunitarie, intese a garantire la concorrenza ed assicurare l'autoproduzione dei servizi". Come osservato *supra*, in risposta, il Direttore dell'unità ministeriale competente aveva negato l'esenzione ed adottato il decreto con cui veniva prescritta l'obbligatorietà del servizio di pilotaggio. Nonostante detto decreto fosse stato annullato prima dal TAR Liguria e poi dal Consiglio di Stato (mediante pronunce già analizzate), l'amministrazione, "anziché conformarsi alle linee guida scaturenti dal giudicato, richiamando il D.M. 30.12.92", decideva di imporre ancora una volta l'obbligatorietà del pilotaggio.<sup>229</sup> A questo punto, il vettore marittimo si è risolto ad impugnare il nuovo decreto ministeriale. Ecco, i giudici non ritenendo di discostarsi dalle conclusioni precedenti, hanno annullato anche l'atto più recente, confermando l'assenza di motivazioni adeguate a sorreggerlo, posto che il regime ordinario prevedrebbe la facoltatività del servizio. Ma, soprattutto, hanno questa volta sottolineato come costituisca

"orientamento consolidato quello a mente del quale maggiore è la discrezionalità tecnica esercitata nell'imposizione di un regime derogatorio, tanto più esteso è per tipo ed interessi coinvolti il controllo giurisdizionale della scelta operata dall'amministrazione (cfr., da ultimo, Cons. St., sez. VI, 14 giugno 2004 n. 386).

Soprattutto nei casi in cui, come quello che ne occupa, la valutazione operata dall'amministrazione coinvolga interessi legati alla riduzione dei costi che incidano sulla concorrenza di servizi prestati in ambito comunitario; cioè in un regime sempre più caratterizzato dalla propensione all'autoproduzione".<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> TAR Liguria, 8 aprile 2005 n. 459, *Ignazio Messina & C. S.p.A. c. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Corpo dei Piloti del Porto di Genova*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 261 ss., massimata da BRIGNARDELLO M., pp. 261-262.

<sup>229</sup> *Ibidem.*

<sup>230</sup> TAR Liguria, 8 aprile 2005 n. 459, in *Dir. mar.*, 2006, p. 263.

Infine, per completezza espositiva, si evidenzia come una sentenza del TAR per l'Abruzzo, sede di Pescara, del 2010 abbia esemplificato una serie di possibili ragioni in grado di giustificare un provvedimento finalizzato a rendere obbligatorio il pilotaggio, individuandole nello

“intenso volume del traffico del porto, l'aumento delle dimensioni e del pescaggio delle navi necessitante di maggiore attenzione ed esperienza nelle manovre o la conformazione orografica del porto tale da favorire repentini e anche violenti cambiamenti meteorologici soprattutto nella stagione invernale”.<sup>231</sup>

### **5.4.3 Le decisioni giurisprudenziali degli organi giurisdizionali amministrativi in materia di formazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici**

La prima lente con cui il Consiglio di Stato aveva esaminato le problematiche tariffarie nel mondo delle prestazioni ancillari alla navigazione era stata quella del principio del contraddittorio, ritenuto irrinunciabile anche nell'ambito della determinazione dei corrispettivi concernenti il servizio di rimorchio. Invero i giudici di Palazzo Spada avevano verificato che

“nel procedimento per la fissazione delle tariffe per l'uso dei rimorchiatori portuali, le norme del codice della navigazione non prescrivono la convocazione di una conferenza delle parti interessate, sicché resta affidata alla discrezionalità dell'amministrazione la scelta fra un'istruttoria meramente documentale e un'istruttoria in contraddittorio [...] non sembrando eludibile la partecipazione delle associazioni sindacali (sia pure non necessariamente nella forma della conferenza) alla stregua dell'art. 101 comma 2 c. nav.”.<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> TAR Abruzzo – Pescara, 11 marzo 2010 n. 174, in *Dir. mar.*, p. 1348 ss. con nota di VEZZOSO G., *Obbligo temporaneo di pilotaggio imposto dall'Autorità marittima*.

<sup>232</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 giugno 1985 n. 273, in *Foro amm.*, 1985, p. 1089 ss., come riportata da GENNARI D., op. cit., p. 861.

Successivamente, l'attenzione dei magistrati si è spostata anche sulla necessità o meno di munire di adeguata motivazione il provvedimento finale con cui si fissavano le tariffe. Pure in questo caso sono venute in rilievo fattispecie relative a prestazioni di rimorchio, tuttavia le statuizioni hanno avuto carattere ondivago, segno che visioni controverse si contendevano la scena. In una fase iniziale, il TAR per la Liguria ha ravvisato nel provvedimento con cui venivano stabiliti i profili tariffari del rimorchio dal Capo del Compartimento un atto a contenuto generale e, in virtù dell'esclusione formulata dall'art. 3, comma 2 della legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/90), lo ha pertanto considerato esente dall'obbligo di motivazione.<sup>233</sup> Sulla stessa lunghezza d'onda si è collocata un'altra pronuncia del TAR ligure che in merito ha così definito i contorni del proprio ragionamento:

“la determinazione delle tariffe (portuali nella fattispecie) appartiene alla categoria degli atti amministrativi generali, alla quale non si applicano le disposizioni del capo III della L. 7 agosto 1990, n. 241 in tema di partecipazione al procedimento amministrativo. L'approvazione delle tariffe portuali è un procedimento complesso nel quale confluiscono interessi essenzialmente pubblici e soltanto in parte privati e pertanto l'atto terminale del procedimento non può ridursi a valutazioni di stampo meramente privatistico quasi che gli interessi pubblici, che pure sono alla base del procedere della p.a., in sede di determinazione delle tariffe, non avessero alcun peso”.<sup>234</sup>

Diversamente, il Supremo Collegio ha avvertito il bisogno di richiedere non solo il rispetto del contraddittorio, attraverso una congrua istruttoria, ma anche la presenza di un idoneo “sostegno motivazionale” riguardo ai parametri utilizzati nella determinazione delle tariffe.<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> TAR Liguria, 21 luglio 1993, in *Dir. mar.*, 1993, p. 820 ss.

<sup>234</sup> TAR Liguria, 30 ottobre 1997, in *Dir. mar.*, 1998, p. 176 ss., il cui estratto viene riportato anche da CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., pp. 314-315, nota 54. Per una disamina più approfondita, è opportuno rinviare alle considerazioni effettuate da BRIGNARDELLO M., *Sulle tariffe dei servizi portuali resi a favore delle imbarcazioni da diporto*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 177 ss. che ha per l'appunto annotato la sentenza richiamata.

<sup>235</sup> Consiglio di Stato, 9 ottobre 1998, in *Dir. mar.*, 2000, p. 1374 ss.



Coerentemente con questa seconda impostazione, sempre i giudici amministrativi di prime cure di Genova hanno compiuto un *revirement* nei loro convincimenti, accogliendo il ricorso promosso dalla Ignazio Messina per l'annullamento di un'ordinanza del Comandante del Porto che aveva decretato un aumento nelle tariffe per l'attività di rimorchio. Nello specifico, per un verso, hanno censurato la mancanza di una motivazione in grado di dare conto delle scelte condotte dall'autorità preposta all'approvazione delle tariffe; per l'altro, hanno notato l'assenza, nella procedura di individuazione di tali valori, di un riconoscimento del reale "apporto partecipativo" dato dalle rappresentanze di categoria degli utenti e dei prestatori del servizio.<sup>236</sup>

Nello stesso periodo, un altro Collegio era impegnato a dirimere una controversia complessa, avente ad oggetto i corrispettivi per il servizio continuo di prontezza operativa a mezzo rimorchio, istituito negli specchi acquei prospicienti lo scalo di Messina. Nel rigettare, dopo averne disposto la riunione, quattro ricorsi avanzati da imprese vettrici, l'organo giudicante non solo rinveniva nel Comandante del Porto e, quindi, nell'Autorità Marittima, una "preminenza"<sup>237</sup> in fatto di definizione dell'elemento tariffario, ma vi scorgeva financo un'autentica "potestà di imposizione tributaria", avendo le Capitanerie di Porto tra le loro prerogative l'accertamento, il controllo e la riscossione di dette imposte.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> TAR Liguria, 11 luglio 2002 n. 824, *Ignazio Messina S.p.A. c. Capitaneria di Porto di Genova e Rimorchiatori Riuniti Porto di Genova S.r.l.*, in *Dir. mar.*, 2003, p. 607 ss., il quale è arrivato a sostenere in concreto come non sia

"un dato che soddisfi l'obbligo di motivazione il generico aumento di una voce di spesa (carburante, personale etc) se non viene assunto in relazione al costo effettivamente sostenuto in più dalla società per lo svolgimento del servizio rispetto al passato".

Ciò ha portato al rilievo conclusivo per cui

"non vi è chiarezza circa il procedimento logico attraverso il quale la Capitaneria è giunta all'approvazione della tariffa concernente il servizio di rimorchio e di assistenza alle navi nel porto e nella rada di Genova".

<sup>237</sup> Per questo termine, GENNARI D., op. cit., p. 858.

<sup>238</sup> TAR Sicilia – Catania, 13 marzo 2001 n. 588, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 665 ss. ad avviso del quale,

In aggiunta, i magistrati amministrativi si sono altresì occupati dell'indicazione del contenuto delle tariffe, cercando di specificare quali voci le componessero. A tal fine, uno dei *leading case* pare essere costituito da una pronuncia del 2000 del TAR per la Toscana che ha posto l'accento sui "costi portuali nave", da coprirsi per l'appunto tramite detti tributi, in quanto oneri finalizzati a compensare le attività erogate. Questa statuizione ha avuto il merito di evidenziare in termini generali che i diritti portuali devono essere calcolati considerando analiticamente i servizi espletati e tenere conto solo di quelli recanti un uso indifferenziato e indivisibile. Ha dichiarato invece l'illegittimità delle tariffe computate a partire da programmi di ammortamento di breve respiro, comprensivi anche delle prestazioni c.d. a domanda individuale. Infatti, soltanto il costo del primo gruppo di servizi dovrebbe essere sopportato dagli armatori, in qualità di "utenti intermedi".<sup>239</sup>

---

"a norma dell'art. 59 del regolamento della navigazione marittima, il Comandante del porto, titolare della potestà relativa all'adozione delle misure necessarie a garantire la "sicurezza dei porti", è anche titolare del connesso potere di imporre le tariffe dei servizi all'uopo predisposti.

Gli atti impugnati, che hanno previsto l'organizzazione autonoma del servizio di prontezza operativa, a mezzo della società concessionaria del servizio di rimorchio-manovra, conformemente peraltro al disposto dell'art. 107 del codice della navigazione, e che hanno, altresì, imposto il pagamento del servizio offerto con l'individuazione di un'apposita tariffa, trovano, quindi, la loro fonte di legittimazione nella specifica disposizione normativa di cui all'art. 59 del regolamento della navigazione marittima.

Non può negarsi, quindi, che le Capitanerie di porto debbano essere annoverate tra i soggetti attivi della potestà di imposizione tributaria, essendo munite, in base a quanto esposto, dei poteri di accertamento, di controllo e di riscossione del tributo menzionato".

<sup>239</sup> TAR Toscana, 18 aprile 2000 n. 724, in *Foro toscano*, 2000, p. 193 ss. con nota di PECCHIOLI N., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici alla luce delle regole di concorrenza*, pp. 193-203. La sentenza valorizza quanto stabilito in precedenza dal medesimo TAR Toscana, 24 luglio 1998 n. 462, riportando nel corpo della parte in diritto un significativo brano di quest'ultima. In particolare, tale ricostruzione ritiene necessario distinguere

"i servizi a domanda individuale (es. self-service, giornali, cambio) che dovranno essere forniti da un concessionario al quale le relative attività vanno affidate mediante gara pubblica (ex art. 6, comma 5, della legge e art. 3 del decreto ministeriale); in tal caso, l'Autorità portuale si limiterà a percepire il canone di concessione da parte dei soggetti affidatari.

Diversamente, per gli altri servizi, ad uso indifferenziato ed indivisibile (es. parcheggi, banchine, sale d'aspetto), sussiste l'obbligo per le imprese armatoriali (utenti intermedi) di corrispondere i "diritti portuali", a titolo compensativo dei servizi resi e delle opere di miglioramento delle strutture ad essi connessi.

Trattasi, in quest'ultimo caso, dell'esercizio della potestà tariffaria, riconosciuta all'Autorità portuale, a copertura dei c.d. "costi portuali nave" che ricomprendono una gamma di servizi molto ampia:

Parimenti, anche un'altra decisione, emessa poco successivamente dal TAR per il Lazio ha ribadito che le tariffe concernenti le prestazioni ancillari alla navigazione siano finalizzate a includere

“tutti gli oneri per i servizi di interesse generale, implicanti le attività di pilotaggio, rimorchio, ormeggio, ancoraggio e, nel caso di trasporto passeggeri, l'approntamento e la manutenzione di banchine, piazzali di sosta etc.”.<sup>240</sup>

In tal modo, i giudici hanno inteso riferirsi ad una vera e propria stella polare in materia tariffaria, il criterio di completezza, in virtù del quale le imposizioni in parola devono racchiudere tutti i costi del servizio, senza trascurare quelli derivanti dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

Nondimeno, accanto ad esso gli stessi hanno voluto osservare anche l'altro parametro cardinale per l'ambito indagato, il principio di trasparenza, secondo cui le tariffe devono porsi quale risultato di una procedura aperta, ove sia agevole distinguere le varie voci di utile e di costo relative al fornitore dei servizi ausiliari alla navigazione. Per questa ragione, il provvedimento che le individua deve essere sempre motivato, in maniera da giustificare le scelte compiute da chi abbia il compito di approvarle.

---

es. pilotaggio, rimorchio, ormeggio, ancoraggio, ecc. e, nel caso di trasporto passeggeri, utilizzo di banchine e piazzali di sosta per autoveicoli, piazzali e corsie riservati per l'imbarco, sale di attesa, servizi igienici, ecc.

Conseguentemente, esclusa ogni valenza tributaria degli oneri di che trattasi essendo essi compensativi di specifici servizi, ancorché di interesse generale, che devono essere forniti a titolo oneroso agli utenti portuali, non sembra legittima la determinazione di aumentare le relative tariffe a fronte di servizi - sia pure in parte - ancora da apprestare ovvero semplicemente previsti o deliberati, comunque ancora non effettivamente resi agli utenti”.

Detta pronuncia è anche rammentata da ROMAGNOLI A., *Servizi di interesse generale: le stazioni marittime*, in XERRI A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, p. 119, nota 16.

<sup>240</sup> TAR Lazio, 30 novembre 2001 n. 10467, richiamata da CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., p. 84 e CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 315, nota 57.

Collegata ad entrambi i postulati, completezza e trasparenza, è l'esigenza che dette tariffe, da un lato rispecchino i costi in cui è effettivamente incorso il prestatore; dall'altro, garantiscano a quest'ultimo un "giusto profitto". Orbene, con simile espressione i giudici hanno desiderato saldare gli utili destinati agli erogatori dei servizi tecnico-nautici al principio di equità che, qui declinato, implica l'illegittimità di tariffe abnormemente elevate rispetto alle attività fornite o, comunque, tali da comportare proventi irragionevoli.<sup>241</sup>

Nelle pronunce più recenti un'ulteriore tematica ha fatto il proprio ingresso nelle disamine degli organi giurisdizionali amministrativi, quella del coordinamento tra le disposizioni codicistiche e le norme previste dalla l. n. 84/94 (di riordino della legislazione portuale) in materia tariffaria. Infatti, quest'ultima sul punto era stata emendata dal decreto legge 21 ottobre 1996, n. 535<sup>242</sup> che aveva inserito un comma (1-*bis*) all'art. 14 volto a prevedere che, relativamente a tutti i servizi tecnico-nautici, i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe venissero fissati dal Ministero dei Trasporti ad esito di un'istruttoria condotta congiuntamente dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità portuali, dei prestatori dei medesimi servizi nonché dell'utenza portuale. Così in numerosi procedimenti i ricorrenti, con il conforto di parte della dottrina,<sup>243</sup> hanno sostenuto il perfezionarsi di un'abrogazione implicita delle norme dedicate dal codice della navigazione e dal regolamento della navigazione marittima a tali aspetti di genesi dei corrispettivi. Pertanto, i provvedimenti di determinazione delle tariffe che avessero fatto riferimento a dette regole codicistiche sarebbero stati, in questa prospettiva, illegittimi. In particolare, in merito al pilotaggio, si è asserito che l'art. 91 cod. nav., precetto che contemplava un'approvazione ad opera del Ministro

---

<sup>241</sup> La sentenza del TAR Lazio, 30 novembre 2001 n. 10467 come trascritta da CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., p. 84, recita:

“la tariffa di un concessionario che gode di diritti speciali di esclusiva deve essere ancorata alla valutazione sia dei costi effettivi che del giusto profitto”.

<sup>242</sup> Convertito in legge 23 dicembre 1996 n. 647.

<sup>243</sup> RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, vol. V, cit., pp. 16-17.

competente, sentite le associazioni di categoria interessate, non fosse più vigente. Tuttavia, il TAR per la Sicilia, sede di Catania, non ha condiviso questa tesi, in quanto gli ambiti di applicazione della suddetta previsione e del sopracitato art 14, comma 1-*bis* della l. n. 84/94 sarebbero nettamente distinti. La prima avrebbe ad oggetto una formale approvazione delle imposizioni che diverrebbero concretamente quantificabili solo nel momento in cui, conformemente al secondo, si sia proceduto a determinare i parametri in grado di orientare tale operazione. I giudici hanno infatti articolato il loro *iter* logico-giuridico nei seguenti termini:

“Deve, in particolare, ritenersi pienamente in vigore l’art. 91 del codice della navigazione il cui ambito applicativo è nettamente distinto da quello dell’art. 14 L. n. 84/94.

L’art. 14 citato, infatti, ha ad oggetto “i criteri ed i meccanismi di formazione delle tariffe” ovvero i parametri sulla base dei quali vengono determinate concretamente le tariffe e prevede che la loro individuazione sia rimessa al Ministro competente previa istruttoria alla quale partecipano i soggetti meglio indicati nella norma in esame.

L’art. 91 del codice della navigazione, invece, ha ad oggetto la procedura (consistente nella decisione del Ministro previa audizione delle associazioni sindacali interessate) relativa alla formale approvazione delle tariffe concretamente quantificabili solo allorché siano stati individuati i “criteri ed i meccanismi” previsti dall’art. 14 L. n. 84/94.

Nessuna incompatibilità, pertanto, sussiste tra le due norme in esame che debbono, quindi, ritenersi attualmente entrambe vigenti”.<sup>244</sup>

Detta ricostruzione ha trovato conferma nel secondo grado di giudizio da parte del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana che, pur deliberando la riforma della sentenza appellata, ha avuto modo di notare:

“la procedura vigente, dunque, prevede un primo livello di determinazione dei parametri (“criteri e meccanismi”) in base ai quali individuare le tariffe e un secondo

---

<sup>244</sup> TAR Sicilia – Catania, 5 novembre 2004 n. 3141, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

livello di concreta individuazione delle tariffe stesse, rimesso anch'esso alla competenza del Ministero, previa istruttoria, cui partecipano i soggetti indicati dalla norma.

Come rettamente osservato dal giudice di primo grado, nessuna incompatibilità sussiste tra le due norme in esame che debbono, quindi, ritenersi attualmente entrambe in vigore”.<sup>245</sup>

Quindi, ricapitolando, nella prospettiva descritta da queste due decisioni siciliane la disciplina tariffaria tuttora in essere articolerebbe il procedimento di individuazione delle tariffe, ripartendolo in una duplicità di fasi, dai contorni ben distinti. Ad un primo livello, il Ministero dei Trasporti, alla luce di un'istruttoria condotta dal Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto con le associazioni di categoria, provvederebbe alla definizione preliminare dei criteri e dei meccanismi atti a fissare i profili tariffari. Ad un secondo livello, di natura locale, avverrebbe la quantificazione concreta dei corrispettivi per ciascun servizio tecnico-nautico in ogni singolo porto del Paese.

In questo contesto giurisprudenziale, si dispongono alcune pronunce del TAR per il Veneto, originate in gran parte da ricorsi promossi dall'Autorità Portuale di Venezia contro il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché la Capitaneria di Porto della città lagunare, ove sono risultati controinteressati, *mutatis mutandis*, gli erogatori in esclusiva dei servizi ancillari alla navigazione.

Nella prima vertenza giuridica la summenzionata Autorità Portuale aveva richiesto l'annullamento dell'ordinanza del 2010 della Capitaneria di Porto “recante adeguamento delle tariffe di rimorchio e la parziale ristrutturazione delle tariffe stesse”, presentando motivi aggiunti avverso provvedimento posteriore di identico tenore contenutistico. Tale impugnazione si fondava su varie ragioni, tra cui meritano di essere ricordate l'assenza di una previa intesa con la stessa Autorità Portuale per

---

<sup>245</sup> Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 3 marzo 2010 n. 249, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

l'assunzione di dette ordinanze e valutazione di incrementi e/o rimodulazioni delle tariffe, la contrarietà ai principi concorrenziali del TFUE e della normativa interna,<sup>246</sup> l'antieconomicità dei parametri utilizzati, la mancanza di una verifica puntuale dei costi sostenuti dal concessionario. Ebbene, i giudici aditi non hanno ritenuto di accogliere il ricorso, valutando l'infondatezza di simili censure o l'estraneità al sindacato di legittimità della magistratura amministrativa. In particolare, hanno negato la necessità di una previa intesa con l'ente di gestione dello scalo affermando che

“ai sensi dell'art. 14, comma 1 bis, della legge n. 84/1994, l'amministrazione competente a determinare le tariffe di rimorchio è esclusivamente il Ministero dei Trasporti e della Navigazione che vi provvede attraverso il proprio ufficio periferico rappresentato, nel caso di specie, dalla Capitaneria di Porto di Venezia”.<sup>247</sup>

Nella seconda controversia, l'Autorità Portuale del capoluogo veneto domandava l'annullamento dell'atto del Ministero delle Infrastrutture con cui si approvavano le tariffe per il pilotaggio negli scali nazionali, limitatamente alla parte in cui faceva riferimento al porto di Venezia nonché due decreti della Direzione Marittima della città lagunare con cui si adeguavano i valori tariffari in relazione al sito interessato e si applicavano detti corrispettivi per il biennio 2013-2014. Ora, poiché secondo i giudici amministrativi le doglianze della ricorrente investirebbero

“direttamente il procedimento adottato in tale ultima sede per la formazione e successiva adozione delle tariffe del servizio di pilotaggio ex art. 91 cod. nav., sia sotto il profilo dei soggetti tenuti a partecipare alla relativa istruttoria, sia sotto il profilo della stessa formula tariffaria da adottare – tenuto anche conto dei servizi portuali da offrire e dei relativi costi di sicurezza –, invocando al riguardo la necessità di un iter codecisionale fra Ministero e Autorità portuali”;<sup>248</sup>

---

<sup>246</sup> Ciò in quanto in base alla formula adoperata “il concessionario potrebbe abusare della propria posizione dominante incrementando i costi del servizio”.

<sup>247</sup> TAR Veneto, 21 giugno 2013 n. 870, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>248</sup> TAR Veneto, 3 giugno 2014 n. 748, reperibile in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

e quindi l'impugnativa riguarderebbe, secondo la prospettiva adombrata,

“un procedimento che, oltre ad essere adottato da un'Autorità statale, esplica senz'altro effetti su tutto il territorio nazionale senza che sia possibile, per la stessa natura e rilevanza degli interessi coinvolti, isolarne gli effetti in sede locale in relazione a ciascuno dei provvedimenti applicativi, trattandosi (in quest'ultimo caso) di provvedimenti vincolati nell'*an* e nel *quomodo* dal contenuto degli atti presupposti”,

il TAR per il Veneto con ordinanza si è dichiarato incompetente a conoscere la vicenda, rilevando invece la competenza del TAR per il Lazio, sede di Roma.<sup>249</sup>

Nel terzo *casus* sottoposto all'attenzione del medesimo TAR, l'Associazione Agenti e Mediatori Marittimi della Provincia di Venezia impugnava il decreto della Direzione Marittima di determinazione delle tariffe per il pilotaggio, nella parte in cui imponeva alle navi che giungevano agli ormeggi o li lasciavano nella fascia oraria notturna l'obbligo di provvedere a proprie spese al trasferimento dei piloti dal punto di disaccosto fino alla stazione del Lido e viceversa. In dettaglio, la ricorrente denunciava una violazione dell'art. 14, comma 1-*bis* della l. n. 84/94 integrata dal “mancato coinvolgimento nel procedimento di approvazione delle tariffe degli utenti della struttura portuale”. Tuttavia, i magistrati non sono entrati nel merito della questione poiché, avendo l'associazione impugnato esclusivamente il decreto del 2008 e non i successivi provvedimenti di identico contenuto del 2010 e del 2012, hanno rilevato una sopravvenuta carenza di interesse e per tal ragione dichiarato l'improcedibilità del ricorso.<sup>250</sup>

Infine, nella quarta vertenza giudiziaria l'Autorità Portuale di Venezia ha impugnato l'ordinanza della Capitaneria di Porto con cui sono state aggiornate le tariffe di ormeggio nello scalo lagunare per il triennio 2013-2015. Nello specifico, l'ente di gestione del porto, oltre a sostenere l'abrogazione parziale dell'art. 212 reg.

---

<sup>249</sup> *Ibidem.*

<sup>250</sup> TAR Veneto, 1 luglio 2014 n. 972, tratto da <http://www.giustizia-amministrativa.it>.



nav. mar., ha contestato *inter alia* che le tariffe per il servizio di ormeggio avrebbero dovuto essere definite, pur nel solco dei criteri suffragati *erga omnes* dal Ministero, mediante intesa con la stessa istituzione ricorrente. Tali censure si fonderebbero, da un lato, sulla necessità di dare un'interpretazione costituzionalmente e comunitariamente orientata alla normativa di settore e, dall'altro, sul fatto che, negli scali sede di Autorità Portuale, il comma 1-*ter* dell'art. 14 (l. n. 84/94) richiederebbe di coinvolgere queste ultime, dato che incrementi e rimodulazioni tariffarie esplicherebbero un'influenza significativa sull'organizzazione e la disciplina del servizio. Il TAR del Veneto, riconosciuta la propria competenza territoriale, diversamente da quanto suesposto con riferimento ai corrispettivi per il pilotaggio, ha respinto il ricorso. Nella ricostruzione effettuata dall'organo giurisdizionale, il sopracitato comma 1-*ter* dell'art. 14 avrebbe

“mantenuto l'allocazione della funzione amministrativa concernente la fissazione dei criteri di formazione delle tariffe, ossia della c.d. “formula tariffaria”, a livello centrale”,

mentre l'art. 212 reg. nav. mar. chiarirebbe l'identità del

“soggetto competente a provvedere, a livello locale, all'applicazione puntuale dei criteri tariffari fissati a livello generale, assegnando il relativo potere all'Autorità marittima (c.f.r. in questo stesso senso: TAR Veneto, Sez. I, 21 giugno 2013, n. 870), quale Autorità deputata ad assicurare la tutela della sicurezza del porto”.<sup>251</sup>

Facendo, dunque, riferimento ad ambiti applicativi distinti, le norme previste dalla legge sui porti e dal regolamento per la navigazione marittima non sarebbero antinomiche. In tale prospettiva la formazione delle tariffe si ripartirebbe in due fasi distinte.

---

<sup>251</sup> TAR Veneto, 10 settembre 2014 n. 1194, presente in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

Tuttavia, è bene sottolineare come la magistratura amministrativa abbia ritenuto, seppur a livello teorico, una certa fondatezza nelle doglianze espresse dall’Autorità Portuale veneziana. Tant’è che nell’*iter* argomentativo si è premurata di precisare, in adesione alle perplessità sollevate dal ricorso, che

“il potere di determinazione puntuale della misura della tariffa per ciascun porto, nel caso di porto sede di Autorità portuale, è vincolato al rispetto, oltre che dei criteri generali stabiliti a livello centrale, anche degli elementi organizzativi e di disciplina del servizio stabiliti mediante l’intesa in questione [prevista dall’art. 14, comma 1-ter], potendosi quindi astrattamente ipotizzare, se del caso, un’eventuale impugnazione di esso per mancato rispetto di quanto co-deciso in sede di disciplina e di organizzazione del servizio”.<sup>252</sup>

Alla luce di questa carrellata di decisioni veneziane, maturate negli ultimi due anni, si ritiene comunque importante evidenziare, in ossequioso dissenso rispetto ad alcune statuizioni giurisprudenziali, la difficoltà di comprendere il ruolo marginale cui sono confinate le Autorità Portuali in tema di quantificazione delle tariffe dei servizi tecnico-nautici.<sup>253</sup> Ciò soprattutto ove si consideri l’incidenza di simili importi sia sull’organizzazione delle prestazioni, sia sull’attrattività e competitività degli scali, tutti elementi che rivestono un ruolo centrale nelle funzioni istituzionali riconosciute a detti enti di gestione della portualità italiana.

Considerazioni, quelle appena rassegnate, ancora più importanti in seguito alla pronuncia del Consiglio di Stato sull’impugnazione, ad opera dell’Autorità Portuale lagunare, della sentenza resa dal TAR per il Veneto in materia di adeguamento delle

---

<sup>252</sup> TAR Veneto, 10 settembre 2014 n. 1194, pronuncia contenuta in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>253</sup> In senso conforme CASANOVA M., *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, relazione presentata al Convegno “La sicurezza nella navigazione marittima: controllo pubblico e responsabilità” tenutosi a Ravenna nei gg. 27-28 settembre 2002 e GENNARI D., op. cit., pp. 857-858.

tariffe di rimorchio<sup>254</sup>. Decisione che, pur giungendo ad ammettere con portata innovativa l'intervenuta abrogazione *in parte qua* dell'art. 101 cod. nav.,<sup>255</sup> ha confermato per il resto l'impianto delle statuizioni del giudice di primo grado, ritenendo di non poter sindacare scelte rimesse al "merito tecnico" dell'amministrazione.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Si tratta della pronuncia del TAR Veneto, 21 giugno 2013 n. 870, incontrata in precedenza e reperibile sul sito internet <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

<sup>255</sup> In particolare, la pronuncia in esame afferma di prendere atto dell'abrogazione tacita prodottasi sulla disposizione dell'art. 101 cod. nav. dettata in tema tariffario, ovvero il suo terzo comma, profilo su cui sarebbe peraltro sceso il giudicato formatosi sulla sentenza impugnata, TAR Veneto, 21 giugno 2013 n. 870.

<sup>256</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 dicembre 2014 n. 6278, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>. In merito alla doglianza della ricorrente secondo cui il procedimento contemplato dalla legge tenderebbe a privilegiare "l'interesse del concessionario" al mantenimento del fatturato, i giudici di legittimità hanno osservato come, essendo le rappresentanze dell'Autorità Portuale presenti nell'istruttoria congiunta, questa possa in tale sede rimarcare ogni eventuale anomalia tariffaria. Ciò ove invece l'erogatore risulterebbe in una posizione avulsa dalla conformazione della procedura.



## CAPITOLO 6

# RIFLESSIONI SULL'AUTOPRODUZIONE QUALE SCELTA PARADIGMATICA PER LA PORTUALITA' ITALIANA IN UN'OTTICA DI LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI TECNICO – NAUTICI

### 6.1 Le questioni prodromiche rispetto ad una liberalizzazione del settore

In base all'analisi sin qui condotta è emerso che, soprattutto a livello interno, la principale condizione ostativa riguardo ad una più ampia ammissione del diritto di autoproduzione nei servizi tecnico-nautici è rappresentata dall'esigenza di garantire il rispetto di elevati parametri di sicurezza della navigazione, in maniera da prevenire qualsiasi rischio per l'incolumità delle persone e l'integrità dell'ambiente, delle infrastrutture portuali e delle merci trasportate.

Invero, tra le righe di coloro che si oppongono alla possibilità di autoprodurre il pilotaggio, il rimorchio, l'ormeggio e il battellaggio si cela il timore che l'introduzione di maggiori forme di autoassistenza implichi ineluttabilmente una *race to the bottom* con riferimento agli *standard* di sicurezza, in un quadro in cui l'effettiva competizione tra imprese armatoriali si localizza in via esclusiva sulla riduzione dei costi legati al capitolo *safety*. Ora, queste ultime considerazioni evidenziano un'altra coordinata fondamentale per consentire l'ingresso di strumenti di autoprestazione negli ambiti menzionati, quella di assicurare un'uniformità nei livelli di erogazione con propri uomini e mezzi, istanza peraltro estremamente diffusa

in numerosi profili del diritto marittimo data la caratura perlopiù internazionale dei trasporti e delle imprese interessati.<sup>1</sup>

Quindi, sicurezza e uniformità costituiscono *sine dubio* un binomio cui una seria politica di apertura alla concorrenza nel settore non può rinunciare e impongono a chi voglia innovare gli schemi tradizionalisti della portualità italiana per consentirne un rilancio valutazioni ponderate.

In questa prospettiva, è quindi fondamentale procedere con l'individuazione dell'organismo titolato a stabilire in modo unificato livelli ineludibili di sicurezza in ambito portuale.

Ora, come rilevato dalla migliore dottrina,<sup>2</sup> in virtù del respiro tendenzialmente globale delle problematiche in esame occorrerebbe assicurarsi che ogni competenza in materia venga riservata a soggetti in grado di adottare regolamentazioni di carattere soprastatale, come l'*International Maritime Organization* (IMO) che, come dimostra la positiva esperienza pluridecennale in materia di standard di sicurezza delle navi, potrebbe diffondere prescrizioni condivise da un'estesa platea di Paesi, i quali, per effetto dell'adesione agli strumenti convenzionali, vincolerebbero il loro naviglio.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Esprimono "storicamente" un approccio dubitativo verso questa interrelazione tra definizione degli *standard* di sicurezza e autoproduzione, CARBONE S. M. – MUNARI F., *The Regime of Technical-Nautical Services (Pilotage, Towage, Mooringmen) Under European Law*, in VAN HOOYDONK E. (Editor), *European Seaports Law. EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Maklu Publishers, Antwerp/Apeldoorn, 2003, p. 204, secondo cui

*"it has been persuasively noted that – at least for technical-nautical services such as mooring and pilotage – even when the authority has set specific standard for self-handlers identical to those established for the interested suppliers of services, the possibility for self-handlers to organise at their discretion the provision of the service for themselves makes quite difficult the control of such quality standards and stimulates free riding. And this, needless to say, would undermine the respect of safety goals which technical-nautical services attempt to ensure in any port"*.

<sup>2</sup> ZUNARELLI S., *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici*, in ZUNARELLI S. (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime*, Atti dell'incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012), Bologna, 2012, pp. 30-31.

<sup>3</sup> Sull'importanza di una simile normativa, VERNOLA M., op. cit., p. 791. Evidenzia la centralità dell'IMO e l'incisività del ruolo rivestito da tale istituzione, seppur sotto il profilo della *security*, TELLARINI G., *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003, pp. 1102-1121, nonché TELLARINI G., *Gli interventi comunitari in materia di security: il Regolamento (CE) n. 725/2004 relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti*

Se la soluzione appena esposta raffigurerebbe l'*optimum*, valutazioni improntate ad un maggior realismo suggeriscono che in un futuro prossimo un contributo rilevante su questo fronte dovrebbe poter essere apportato dall'Unione Europea. Ciò sotto un duplice profilo. Sia in termini di produzione normativa orientata ad implementare, attraverso regolamenti e direttive, i parametri di sicurezza portuale, garantendo omogeneità su scala continentale; sia in fatto di assistenza tecnico-scientifica nonché sorveglianza del traffico marittimo finalizzati ad una corretta applicazione della legislazione comunitaria e ad una cooperazione tra gli Stati membri. Questi ultimi compiti rientrano infatti tra le funzioni affidate all'Agenzia Europea per la Sicurezza Marittima<sup>4</sup> (EMSA), organismo dell'Unione munito di personalità giuridica particolarmente importante in chiave di valutazione dell'efficacia della regolamentazione, cui potrebbe essere chiesto di sviluppare ulteriormente la propria azione al fine di monitorare la navigazione e potenziare le condizioni di intervento in aree sensibili per flusso di vascelli o difficoltà di transito.<sup>5</sup>

---

*portuali e la Direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza dei porti*, in LA TORRE U. - MOSCHELLA G. - PELLEGRINO F. – RIZZO M. P. - VERMIGLIO G. (a cura di), *Scritti in onore di Elio Fanara*, Milano, 2006, vol. I, p. 497.

<sup>4</sup> Istituita con Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, pubblicato in *G.U.C.E.* n. L 208 del 5 agosto 2002, p. 1.

<sup>5</sup> Sul ruolo e le funzioni della *European Maritime Safety Agency* (EMSA), GÜNER-ÖZBEK M. D., *The European Maritime Safety Agency "EMSA"* in EHLERS P. – LAGONI R. (edited by), *Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea*, Hamburg, 2008, p. 71 ss.; MARINO A., *L'Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in LA TORRE U. - MOSCHELLA G. - PELLEGRINO F. - RIZZO M. P. - VERMIGLIO G. (a cura di), *Scritti in onore di Elio Fanara*, Milano, 2006, vol. I, p. 277 ss. nonché MARINO A., *Agenzie e Autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario e interno*, vol. I, Agenzie europee di regolazione ed esecutive, Napoli, 2013, pp. 15-38. In quest'ultima opera si sottolineano a pp. 24-29 gli importanti compiti affidati all'EMSA in tema di *maritime safety*, che deve peraltro assistere "la Commissione europea nella preparazione e attuazione della legislazione comunitaria in materia di sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento causato da navi", supportandola nel lavoro preparatorio finalizzato all'aggiornamento e allo sviluppo di atti dell'Unione, nell'ottica di allinearli, ove necessario, ai progressi normativi in ambito internazionale. Ciò oltre a migliorare la cooperazione fra i vari organismi competenti in materia sulla scena internazionale, comunitaria e nazionale nonché verificare la corretta applicazione della normativa europea su tutto il territorio, anche attraverso ispezioni e controlli, come avviene, ad esempio, in relazione alle società di classificazione, a garanzia di *standard* qualitativamente elevati.

Ove anche sul piano europeo non si avessero risultati soddisfacenti, eventuali criticità andrebbero risolte sul lato interno, venendo pertanto in rilievo l'Autorità nazionale competente.

Una volta individuati i parametri di sicurezza cui attenersi in materia di servizi tecnico-nautici, per non vanificare gli sforzi profusi nella determinazione delle regole, rivestirebbe importanza capitale assicurarne il rispetto tramite l'*enforcement* e il controllo. Le criticità applicative possono essere risolte più agevolmente collocando la responsabilità collegata a tali compiti ad un gradino prossimo a quello delle singole realtà portuali, per cui si condivide la tesi che confermerebbe in capo all'Autorità Marittima locale detti poteri.<sup>6</sup>

Quanto all'operato attuale di quest'ultima, accantonate per un attimo le ipotesi ricostruttive, giova evidenziare *incidenter tantum* come nell'ordinamento italiano manchino norme specificamente dedicate ai livelli *standard* di sicurezza nell'ambito dei servizi ancillari alla navigazione. Pertanto, tale istituzione finisce per decidere in base a valutazioni e criteri a notevole componente discrezionale. D'altronde, per gli stessi motivi, analoga considerazione può essere rivolta riguardo all'attività dell'Autorità Marittima centrale in relazione ai servizi per cui risulti titolare di prerogative.

In aggiunta alla garanzia della sicurezza marittima e al bisogno di uniformità, nel corso della trattazione è affiorata l'influenza sull'autoproduzione dell'assetto organizzativo-regolamentare concernente le prestazioni tecnico-nautiche. Ciò soprattutto con riferimento all'opportunità di scegliere tra più operatori e alle disposizioni concernenti l'obbligatorietà o meno dei servizi e le modalità con cui questi vengono erogati. Ecco, anche in merito a questi profili è quanto mai necessario avviare una riflessione concernente le modalità ottimali di allocazione delle competenze e dei poteri decisionali.

Sul punto, sembra convincente l'idea secondo cui l'architettura della disciplina in materia debba essere delineata già in sede europea, preferibilmente attraverso lo

---

<sup>6</sup> ZUNARELLI S., *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici*, cit., p. 31.



strumento del regolamento che recherebbe il vantaggio di affermare un'applicazione omogenea delle norme in tutti i porti del Vecchio Continente. In questo contesto occorrerebbe consentire, ove possibile, il pieno ingresso *in subiecta materia* dei principi concorrenziali contenuti nei Trattati, cercando di ridurre le deroghe ai casi in cui ciò si riveli realmente indispensabile.

Sarebbe auspicabile inoltre coltivare il pluralismo sul versante dei prestatori, seguendo l'esempio degli scali affacciati sul Mare del Nord, in maniera da diversificare l'offerta e permettere all'utenza di vagliare le varie opzioni, instaurando sani meccanismi competitivi tra gli erogatori. In tal modo, infatti, si creerebbe davvero quel libero mercato in grado di comportare dei vantaggi per i fruitori delle attività.

Nei casi in cui non vi siano alternative ad un regime di monopolio sul fronte dei fornitori, le restrizioni alle dinamiche competitive dovrebbero essere bilanciate da dispositivi istituzionali volti ad introdurre i medesimi incentivi all'efficienza determinati in un contesto aperto alla libertà di prestazione. Ciò potrebbe avvenire, da un lato, mediante la previsione di obblighi di servizio pubblico e dall'altro, promuovendo una concorrenza "per" il mercato volta a sopperire all'assenza alla concorrenza "nel" mercato, attraverso procedure ad evidenza pubblica ripetute a periodi regolari e non troppo lontane nel tempo, informate a criteri oggettivi e trasparenti nonché orientate a massimizzare i benefici per l'utenza.

Oltretutto, è proprio nell'ottica di mitigare gli effetti negativi derivanti dall'unicità dell'erogatore che dovrebbe essere ammessa la possibilità di autoproduzione, qualora il richiedente dimostri il possesso di requisiti stringenti in termini di qualificazione del personale e dei mezzi impiegati. Infatti, come evidenziato in precedenza, il *self-handling* è stato contemplato dal diritto antitrust quale contrappeso alla presenza di riserve per legge agli Stati o ad enti pubblici di monopoli su di un mercato, o, ancora a riserve stabilite *ex lege* a favore di imprese incaricate di gestire la prestazione al pubblico di beni o servizi.

Queste enunciazioni di principio dovrebbero essere tuttavia attagliate *cum grano salis* sulle peculiarità esistenti nelle varie realtà portuali, al fine di contemperare i diversi interessi che circondano le attività tecnico-nautiche e modellarsi, di volta in volta, a seconda dei fattori in gioco quali, a titolo esemplificativo, le tipologie di carico coinvolte, la presenza di infrastrutturazione adeguata, il progresso tecnologico dei vascelli e degli apparati di controllo del traffico negli specchi acquei, i pericoli per la navigazione promananti dalla geografia dei luoghi o da particolari condizioni idrografiche.

Per tali ragioni, la normativa di dettaglio e la materiale attuazione della stessa dovrebbero essere attribuite ad un livello “locale”, il solo in grado di conoscere a fondo le singolarità che caratterizzano ciascuno scalo e di trovare soluzioni effettivamente condivise dalle comunità portuali.

Ora, alla luce di questo riparto di competenze, assume centralità la discussione su quali siano le dimensioni economicamente appropriate di tale piano “locale”, considerata la vocazione transnazionale del trasporto marittimo e la profonda incidenza della globalizzazione sulle rotte che lo compongono. In proposito, è opportuno riflettere sul fatto che il mercato rilevante per i servizi tecnico-nautici in un futuro ravvicinato verrà probabilmente individuato, in base alla strategia di realizzazione della rete essenziale trans-europea di trasporto TEN-T,<sup>7</sup> in sistemi multiportuali logistici, costituenti i terminali dei corridoi tracciati per integrare le varie regioni del Vecchio Continente e aumentarne la connettività. Secondo uno studio particolarmente affidabile, la declinazione nel nostro Paese di questa politica dei trasporti si tradurrebbe nell’individuazione di cinque sistemi multiportuali logistici: quello dell’Alto Tirreno, comprendente i porti di Genova, La Spezia, Savona e Livorno; quello dell’Alto Adriatico, inclusivo degli scali di Venezia, Trieste e Ravenna (parte italiana da congiungere ai porti di Koper e Rijeka); quello campano, incentrato su Napoli e Salerno; quello pugliese, che aggregherebbe Bari, Brindisi e

---

<sup>7</sup> Per approfondimenti sul tema, si rinvia a VAN HOOYDONK E., *The Impact of EU Environmental Law on Ports and Waterways Including a Proposal for the Creation of Portius 2010, a Coherent EU Network of Strategic Port Development Areas*, Antwerp/Apeldoorn, 2006, pp. 65-76.

Taranto; infine, quello siciliano, comprensivo di Palermo, Messina, Catania e Augusta.<sup>8</sup>

Conseguentemente, tornando all'identificazione delle competenze, la disciplina di dettaglio e la sua applicazione dovrebbero spettare all'Autorità Marittima locale, in quanto soggetto preposto al mantenimento della sicurezza della navigazione, in accordo con l'Autorità Portuale di ogni singolo scalo, poiché ente deputato alla sua gestione e sviluppo o, allorché si segua il ragionamento appena esposto, le Autorità costituenti il sistema multiportuale logistico oppure di *governance* dello stesso.<sup>9</sup> Quindi, in questo caso si configura un potere di codecisione, mirante a garantire il contemperamento della tutela di persone nonché beni con la promozione e la crescita delle realtà portuali. In merito, l'intesa rappresenta dunque non solo un metodo decisionale ma, soprattutto, un obiettivo cui le istituzioni summenzionate devono tendere.

Soltanto ove il tenore delle divergenze non consenta di pervenire ad una sintesi delle posizioni in campo si potrebbe devolvere il compito di deliberare in materia a organismi terzi, con funzione di intervento suppletivo e di chiusura del sistema. Sul punto, sarebbe forse preferibile prevedere un coinvolgimento diretto della neoistituita

---

<sup>8</sup> Tracciano questa mappa dei trasporti e della logistica italiana COSTA P. – MARESCA M., *Il futuro europeo della portualità italiana*, Venezia, 2013, pp. 63-216, soprattutto pp. 101-117, che, partendo dall'idea di corridoi multimodali europei essenziali, rilevano come questi, per intercettare l'evoluzione dei commerci internazionali, abbisognino di essere connessi con *multi-port gateway*, sistemi multiportuali, formati dall'integrazione tra scali vicini, i quali cooperano e competono allo stesso tempo. In particolare, da un lato gli Autori rilevano come

“dal punto di vista marittimo, l'aggregazione di porti in sistemi portuali aumenterebbe la fungibilità degli stessi, consentendo in questo modo di raggiungere assieme la scala di attività e l'efficienza necessari per renderli più attrattivi per gli operatori marittimi che prestano servizi sulle rotte intercontinentali”.

Dall'altro, evidenziano come, nell'ottica di rispondere alla domanda crescente di spazi derivante dai bisogni della logistica, la soluzione incentrata sui “sistemi multi-porto-corridoio di rango europeo essenziale” rechi particolari vantaggi

“per la portualità che si affaccia sul mare Mediterraneo, in special modo in Italia, dove per ragioni storiche, l'espansione dei porti è stata limitata o dalla crescita del tessuto urbano delle città o dalla carenza di spazi disponibili per le caratteristiche geografiche della costa (ad esempio i rilievi montuosi)”.

<sup>9</sup> In termini simili, ZUNARELLI S., *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici*, cit., p. 32.

Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), posto che l'ipotesi di conferire detti poteri risolutivi ad un gradino più elevato, sollecitando segnatamente la partecipazione ai procedimenti dell'EMSA, non sembra plausibile, soprattutto qualora il quadro portuale mantenga l'attuale struttura organizzativa.

In forza di quanto precede e data l'influenza della natura, obbligatoria o facoltativa, di un servizio sull'organizzazione e la disciplina del medesimo, non sarebbe dunque peregrina l'idea di far partecipare anche l'Autorità Portuale locale e/o quella dell'eventuale sistema multiportuale logistico alle decisioni concernenti la dichiarazione di obbligatorietà del rimorchio, dell'ormeggio e del battellaggio che, in tal modo, diverrebbe frutto di un'intesa tra questa e l'Autorità Marittima locale. Coerentemente con l'impostazione prospettata, ove il contrasto non trovasse una composizione, la deliberazione finale graverebbe sulla neonata ART.

Solo la decisione circa l'obbligatorietà del pilotaggio, in ragione della delicatezza delle mansioni contemplate, potrebbe, *de jure condendo*, essere riservata direttamente a quest'ultima.

In conclusione, l'autoproduzione nei servizi ausiliari resi alle navi e, in termini più generali, una liberalizzazione di tali attività, richiede, da un lato, una puntuale definizione dei *safety standards* dedicati specificamente al settore, finalizzata al raggiungimento della massima unificazione consentita, per rispondere alle istanze di sicurezza e di uniformità; dall'altro, un approccio innovativo sul fronte dell'organizzazione e della disciplina dei servizi in parola, fondato sulla ricerca di un equilibrio tra autorità deputate alla tutela della sicurezza marittima e enti di gestione dello scalo.

## 6.2 Cenni propositivi per una nuova regolamentazione tariffaria dei servizi tecnico-nautici

Capitolo a parte merita il tema della regolamentazione dei corrispettivi riguardanti le prestazioni in esame. Attualmente il sistema, pur articolandosi, come riconosciuto dalla giurisprudenza più recente, in due fasi distinte, una centrale, di fissazione dei criteri e meccanismi di formazione delle tariffe, e una locale, di determinazione specifica e/o aggiornamento del valore delle imposizioni, risulta in ultima analisi improntato ad una logica basata sul modello c.d. *rate of return*. Detto metodo si fonda essenzialmente sulla necessità di assicurare una copertura ai costi di servizio sostenuti, le cui cifre vengono raccolte ed elaborate dagli stessi fornitori o dalle loro associazioni di categoria. Come evidenziato dall'AGCM nella sua "Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali" del 1997, il prezzo viene in tal modo stabilito sulla base di un tasso di rendimento da assicurare all'investimento dell'impresa, per cui ciò rischia di favorire decisioni non efficienti ed erranee sia quanto alla combinazione dei fattori produttivi che alle dimensioni degli investimenti.<sup>10</sup>

Ora, davanti a questi aspetti negativi sarebbe consigliabile convertire il sistema tariffario verso uno schema di tipo c.d. *price cap* che, cristallizzando la massima variazione annuale permessa alle tariffe in un determinato periodo, consenta agli erogatori di ottenere profitti solo in presenza di guadagni di produttività superiori a quelli indicati negli obiettivi.<sup>11</sup>

Condividendo la tesi avanzata da un autorevole Maestro<sup>12</sup>, occorrerebbe far spazio in materia a forme di flessibilità, cercando di differenziare le tariffe a seconda, ad esempio, dell'orario in cui viene effettuata la prestazione, della presenza o meno di

---

<sup>10</sup> AGCM, *Indagine Conoscitiva nel Settore dei Servizi Portuali*, Parte Quinta, Cap. 3, par. nn. 260-261, p. 97.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> ZUNARELLI S., *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici*, cit., p. 33.

una prenotazione anticipata del servizio, della tipologia di vascello servito, nella prospettiva di modulare i prezzi e evitare le congestioni.

Quanto all'assetto delle competenze, analogamente all'archetipo ipotizzato per le decisioni attinenti l'organizzazione dell'attività, sarebbe probabilmente più proficuo assegnare i poteri di determinazione delle tariffe al livello locale e, precisamente, richiedere a tal fine il conseguimento di un'intesa tra l'Autorità Marittima del sito e l'Autorità Portuale o, in caso di sistemi multiportuali logistici, alle varie Autorità Portuali interessate oppure, ove costituito, all'unico organismo di *governance* del sistema stesso. Dette istituzioni dovrebbero procedere all'individuazione della tariffa per geometrie variabili, anche se nel rispetto del metodo *price cap*. Qualora l'accordo risultasse impossibile, sarebbe necessario investire della questione con funzioni risolutive l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, sorta da poco e i cui confini di azione, per la verità non ancora molto chiari, saranno oggetto del prossimo paragrafo.

### **6.3 Possibili poteri dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti in tema di servizi tecnico-nautici**

Introdotta nell'ordinamento con legge del 24 marzo 2012 n. 27<sup>13</sup> di conversione con modifiche del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1<sup>14</sup>, noto ai più con la denominazione "cresci Italia", la novella Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) costituisce un organismo amministrativo indipendente "competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori"<sup>15</sup>. In proposito, bisogna puntualizzare che la legge appena citata ha sostituito, nel decreto

---

<sup>13</sup> Legge 24 marzo 2012 n. 1, pubblicata in *G.U.* n. 71 del 24 marzo 2012, *S.O.* n. 53.

<sup>14</sup> D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, intitolato "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", pubblicato in *G.U.* n. 19 del 24 gennaio 2012, *S.O.* n. 18.

<sup>15</sup> Si esprime in questi termini l'art. 36 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, come modificato dalla legge del 24 marzo 2012 n. 27 che, in proposito, ha inserito una nuova versione dell'art. 37 nel decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, oggetto di conversione con modifiche da parte della legge 22 dicembre 2011 n. 214.

legge che convertiva, l'art. 36 il quale, a propria volta, ha apportato significative modifiche all'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 (c.d. "salva Italia")<sup>16</sup>, convertito, con emendamenti, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214<sup>17</sup>.

Quindi, per comprendere le fasi più recenti della genesi<sup>18</sup> dell'autorità in esame è necessario risalire al decreto legge n. 201 del 2011, primo atto di rilievo per il percorso odierno, che aveva conferito all'esecutivo il compito di emanare disposizioni finalizzate ad avverare una liberalizzazione nell'ambito dei trasporti, determinando fra le autorità amministrative indipendenti in essere, quella cui assegnare la funzione di sostenere la concorrenza in tale branca.

Successivamente, sia la legge n. 214 del 2011 che il decreto legge n. 1 del 2012 hanno consolidato gli interventi nel settore, estendendo significativamente i campi interessati dall'attività di regolazione. Tuttavia, l'ART non era stata ancora istituita e il c.d. "cresci Italia" aveva attribuito dette competenze di natura regolatoria

---

<sup>16</sup> D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", pubblicato in *G.U.* n. 284 del 6 dicembre 2011, *S.O.* n. 251.

<sup>17</sup> Legge 22 dicembre 2011 n. 214, pubblicata in *G.U.* n. 300 del 27 dicembre 2011, *S.O.* n. 276.

<sup>18</sup> Come sottolineato da ROMAGNOLI A., *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, in ZUNARELLI S. (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime*, Atti dell'incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012), Bologna, 2012, pp. 3-6 e TONETTI A., *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, pp. 589-590, il processo che ha portato alla costituzione della neonata autorità di settore è stato travagliato, difficoltoso e pieno di tentativi non andati a buon esito. Invero, l'idea di creare un organismo regolatore nell'ambito dei trasporti non è poi così recente, ascrivendosi alla prima metà degli anni Novanta, allorché venne suscitata dal procedimento comunitario di liberalizzazione del settore ferroviario. Ora, contrariamente a una precedente proposta di legge, in sede di emanazione della legge n. 481 del 14 novembre 1995 si convenne di limitare l'istituzione delle autorità per i servizi di pubblica utilità soltanto a quella per l'energia elettrica e il gas nonché a quella per le telecomunicazioni, scegliendo in seguito di attribuire le competenze regolatorie in materia all'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Tuttavia, detta struttura era collocata alle dirette dipendenze del Ministro, tant'è che la mancanza di terzietà dell'organismo di regolamentazione previsto dalla Direttiva 2001/14/CE, è stata *inter alia* una delle motivazioni che ha portato la Commissione Europea ad avviare nel 2008 una procedura di infrazione contro l'Italia (n. 2008/2097). Nel frattempo, nelle legislature XV e XVI si sono susseguite proposte di legge rimaste sulla carta, fino ad arrivare al colpo di reni osservato negli ultimi mesi del 2011. Sui primissimi passi compiuti nella gestazione dell'organismo, BOITANI A., *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *L'Industria*, 2000, p. 826 ss.

all’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas (AEEG) dell’epoca<sup>19</sup>, impegnando al contempo il Governo a presentare, nell’arco di tre mesi, un disegno di legge volto a creare un’autorità distinta, dedicata specificamente all’ambito trasportistico.<sup>20</sup>

A causa dei dubbi sollevati da una probabile eccessiva concentrazione di compiti in capo alla summenzionata AEEG,<sup>21</sup> il legislatore, con la legge n. 27 del 2012, ha rotto gli indugi e deliberato di compiere il “grande passo” verso la concretizzazione dell’ART.

Ciò premesso, limitando per economia espositiva lo sguardo ai servizi tecnico-nautici, occorre focalizzare l’attenzione sull’art. 37 del D. L. n. 201/2011. In base alla lettura di tale disposizione cardinale per l’ART, autentica *Grundnorm* per l’istituzione, si comprende come questa sia probabilmente destinata in un futuro assai vicino a esplicare un ruolo di primario rilievo nell’ambito del tema evocato.

In particolare, da un lato, il comma 2 alla lettera a) prevede che l’ART abbia il compito di assicurare condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture portuali, attraverso metodi in grado di promuovere “la concorrenza, l’efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori”. Inoltre, lo stesso precetto enuncia che dette condizioni di accesso potranno riguardare anche la mobilità dei passeggeri e delle merci nei porti, ove questa coinvolga gli ambiti nazionale, locale e urbano.

Dall’altro, la successiva lettera b) del comma 2 dell’art. 37 incarica espressamente l’ART di provvedere alla definizione dei criteri per la fissazione delle tariffe da parte degli organismi competenti, qualora tale determinazione risulti essenziale rispetto alle “condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali”. In proposito, la norma si preoccupa di specificare che simile attività di individuazione dei parametri tariffari dovrà essere orientata a perseguire, anche qui, “l’efficienza produttiva delle gestioni e

---

<sup>19</sup> Oggi denominata Autorità per l’Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI).

<sup>20</sup> ROMAGNOLI A., *Il ruolo e le funzioni dell’Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, cit., p. 2.

<sup>21</sup> TONETTI A., op. cit., p. 590.



il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori” e, in aggiunta, “l'equilibrio economico delle imprese regolate”.

Ora, pur trattandosi di previsioni ad ampia latitudine, sembra di poter dire, innanzitutto, che la neonata ART possa influire sui procedimenti di individuazione dei corrispettivi per l'effettuazione di servizi ancillari alla navigazione.<sup>22</sup> Tuttavia, non è escluso che la stessa autorità possa incidere anche sull'organizzazione e sulla disciplina di tali prestazioni con specifico riferimento alle condizioni di accesso alle stesse.<sup>23</sup>

D'altro canto, quanto riferito è suscettibile di comportare sovrapposizioni e interferenze con le funzioni svolte nei singoli scali dalle Autorità Portuali e dalle Autorità Marittime, nonché con quelle di tutela della concorrenza attribuite all'AGCM<sup>24</sup>.

È vero infatti che il comma 4 dell'art. 37 del D. L. n. 201/2011 lascia salva ogni altra competenza appartenente “alle amministrazioni pubbliche, statali e regionali”

---

<sup>22</sup> In tal senso, DI MAJO F. M. – AMABILI F., *Il settore portuale*, in TORCHIA L. (a cura di) *L'Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, Roma, 2013, reperibile sul sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 23 a giudizio dei quali, in merito alla

“funzione di regolazione dei servizi all'utente, si potrebbe ritenere sussistente in capo all'Autorità dei trasporti una funzione di vigilanza ex art. 37, co. 2, lett. b), decreto legge n. 201/2011 sulle tariffe dei servizi tecnico-nautici (rimorchio, pilotaggio, ormeggio, battellaggio). Occorre però anche qui considerare che al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è demandata, in base alla legge n. 84/1994 la definizione dei meccanismi di formazione delle tariffe dei servizi sulla base di un'istruttoria condotta dallo stesso Ministero congiuntamente al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, alle rappresentanze nazionali unitarie degli operatori e degli utenti, nonché di Assoporti”;

ROMAGNOLI A., *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, cit., pp. 22-23.

<sup>23</sup> Per una visione in questi termini, CHIAPPINI A., *L'autorità di regolazione dei trasporti nei porti e nei servizi marittimi*, in *amministrativamente*, Rivista di diritto amministrativo, pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com), fascicolo n. 7-8/2014, estratto, pp. 7-8.

<sup>24</sup> Basti pensare a quanto rilevato a quest'ultimo riguardo, seppur in una prospettiva generale, da TONETTI A., op. cit., p. 601 ad avviso del quale “numerosi e problematiche sono poi le potenziali sovrapposizioni tra l'Autorità e l'AGCM. Numerose perché riguardano almeno due macro aree di intervento. La prima concerne la regolazione economica e l'applicazione del diritto *antitrust*, che presuppongono entrambi analisi di mercato. Il secondo attiene all'esercizio di funzioni “paragiurisdizionali” a tutela di utenti e consumatori: basti pensare alla competenza dell'Autorità a valutare reclami, istanze e segnalazioni in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte degli esercenti il servizio sottoposto a regolazione e a quella dell'AGCM ad agire d'ufficio o su istanza in merito alle pratiche commerciali scorrette e alla pubblicità ingannevole e comparativa illecita”.

che non sia stata interessata dalla disposizione stessa e, con norma di dettaglio, conferma i poteri di tali organi “in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell’ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti”. Oltretutto, nel prosieguo del comma 4 si puntualizza come rimanga integra la sfera di azione dell’AGCM, potendo questa esercitare le proprie prerogative “contestualmente”.

Tuttavia, le funzioni riconosciute all’ART, anche solo in relazione ad una visuale circoscritta ai servizi tecnico-nautici, possono intersecarsi o comunque incrociare quelle riconosciute in materia alle istituzioni poste a presidio o a governo degli scali nonché ad altre autorità amministrative indipendenti.<sup>25</sup>

Tant’è che la stessa AGCM, nella suesposta segnalazione del 2 ottobre 2012 recante “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2013”<sup>26</sup>, ha rilevato la necessità di una chiara ripartizione dei compiti conferiti alle autorità di regolamentazione e controllo in ambito portuale.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Offrendo uno sguardo complessivo, MELE G., *Il perimetro regolatorio dell’Autorità dei Trasporti: prime considerazioni e verifiche*, in *Rivista Italiana di Diritto Antitrust*, 2014, pp. 69-90 cerca di tracciare i confini dei poteri regolatori riconosciuti e utilizzabili dall’ART, sottolineando nelle conclusioni a pp. 89-90 le problematiche ivi sottese: l’

“assetto funzionale e organizzativo dell’ART necessita di essere integrato anche oltre i rinvii alla disciplina generale posta in essere dalla Legge n. 481/1995, con un attento e puntuale lavoro di inquadramento e di analisi applicativa della formulazione normativa, con tutte le implicazioni e i rischi che un simile approccio comporta a vari livelli. E ciò risulta necessario non solo per definire come dovrebbe essere la regolazione – e non sembrerebbe del tutto emergere dal dettato normativo, cioè competente su tutto il settore dei trasporti e dotata di una completa competenza regolatoria – ma persino per far funzionare in termini accettabili l’ART così com’è stata definita dallo stesso art. 37 del DL n. 201/2011.

Essendo l’ART un primo tentativo assoluto di regolazione indipendente su tutto il settore dei trasporti nei paesi a economia di mercato, mancano precedenti a cui poter ricorrere e i riferimenti vanno in gran parte costruiti *ex novo*, anche a causa di una cultura e di una pratica della regolazione che nel nostro paese (come in altri) hanno sempre mostrato limiti e contraddizioni piuttosto evidenti e che hanno pesato non poco sull’efficienza e sulla competitività”.

<sup>26</sup> AGCM, AS988 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2013*, Segnalazione del 2 ottobre 2012, in *Boll.* n. 38/2012, p. 67.

<sup>27</sup> In particolare, secondo l’Autorità Antitrust

“con l’istituzione della nuova Autorità dei trasporti, le Autorità portuali saranno tenute a svolgere le proprie funzioni (individuate all’articolo 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84) avendo conto delle competenze attribuite al nuovo organismo. Se si considerano anche le funzioni e competenze riservate *ex lege* alle Autorità marittime ai sensi dell’articolo 14 della legge n. 84/94, appare evidente la necessità di

A chiusura del cerchio, si rileva in via incidentale come non siano esclusi problemi di coordinamento anche ad un livello più alto, quello europeo, con l'EMSA.<sup>28</sup>

## **6.4 Valutazioni conclusive sul diritto di autoproduzione in relazione a pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio**

La parte finale della ricerca offre una panoramica sulle possibilità e sui limiti concernenti un eventuale ricorso all'autoassistenza nel compimento dei singoli servizi tecnico-nautici, cercando di indicare qualche linea di intervento alla luce dello studio sin qui condotto. Prima di effettuare questa disamina conclusiva una valutazione preliminare pare doverosa: in ogni circostanza in cui si abbia un erogatore gravato da obblighi di pubblico servizio, tutti gli altri fornitori e coloro che operino in autoproduzione dovrebbero sostenere con un equo contributo i maggiori oneri incontrati da tale prestatore universale in ragione di simile imposizione. Detto profilo costituisce infatti uno dei *traits d'union* tra il diritto di autoprodurre il servizio e il tema delle tariffe collegate all'attività medesima e consentirebbe di superare l'obiezione secondo cui l'autofornitura possa costituire un

---

individuare una soluzione normativa maggiormente idonea a garantire un chiaro riparto di competenze tra i vari soggetti di regolamentazione e controllo, più chiaramente ispirata a principi concorrenziali”.

Tale valutazione prende le mosse dall'assunto per cui l'

“analisi delle problematiche di sviluppo concorrenziale del settore portuale può essere ricondotta alle condizioni di offerta di servizi portuali (operazioni portuali e altre attività commerciali e servizi tecnico-nautici), con specifico riferimento alle disposizioni vigenti in materia e al ruolo delle Autorità portuali a fronte di quello della costituenda Autorità di regolazione dei trasporti”.

<sup>28</sup> ROMAGNOLI A., *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, cit., pp. 24-25, che invita sul punto a considerare come le infrastrutture portuali debbano essere intese nella loro unitarietà e l'esplicarsi nei confronti degli scali di un numero considerevole di norme di matrice europea.

“veicolo per determinare distorsioni della concorrenza, ovvero gravare solo alcuni utenti (quelli che usufruiscono del servizio reso dall’erogatore universale) dei costi complessivi della sicurezza dei porti”.<sup>29</sup>

Venendo ai singoli servizi, il pilotaggio richiede particolari qualifiche professionali, una notevole preparazione tecnica, una radicata esperienza degli specchi acquei interessati dalle manovre e una consolidata conoscenza delle difficoltà nautiche che una rotta può riservare. Rappresenta quindi la prestazione, tra quelle contemplate in questa sede, in cui è più forte il legame con le istanze securitarie e più elevato è il grado di *expertise* necessario all’assolvimento dei compiti affidati. In base a questi presupposti si comprende come mai le valutazioni circa l’espletamento del servizio in autoproduzione debbano essere improntate alla massima prudenza e le verifiche sull’idoneità dei richiedenti effettuate con estremo rigore. Se queste sono le coordinate di partenza, non sembra tuttavia potersi escludere *a priori* il diritto di *self-handling*, esercitabile però solo ove l’impresa armatrice dimostri di avvalersi di personale particolarmente qualificato e in possesso di specifica e comprovata esperienza dei luoghi in cui suggerirà la rotta e assisterà il comandante.

D’altronde, l’approfondimento concernente i principali porti europei ha permesso di evidenziare come in alcuni Stati siano in vigore da diversi anni i c.d. *pilotage exemption certificates* (PECs), rilasciati solo allorché il vettore attesti un livello tale di professionalità in organico da garantire un notevole grado di affidabilità, per cui la soggezione all’obbligo di pilotaggio non risulta imprescindibile. Capacità delle risorse umane che evidenziano appunto l’effettuazione del servizio nella forma *in house* o, utilizzando altri termini, in autoproduzione.

---

<sup>29</sup> CARBONE S. M. – GOBBO F. – MUNARI F. – POZZI C., op. cit., p. 93 in cui si adombra tale rischio, sostenendo che “una lettura in filigrana” della casistica giurisprudenziale lasci supporre che il desiderio sotteso all’invocazione, da parte di alcune imprese, dell’art. 9 della legge antitrust fosse stato “quello di non contribuire al mantenimento del servizio pubblico, neppure mediante il pagamento di contributi a favore dell’erogatore universale”.

Anche il rimorchio presenta relazioni consistenti con le esigenze di sicurezza marittima, rappresentando un servizio sensibile in termini di protezione della comunità portuale in senso lato. Nondimeno, anche con riferimento a simile attività non si rilevano condizioni che, in via di principio, possano ostare al riconoscimento dell'autoprestazione. Ovviamente chi intenda giovare di questa opzione dovrà documentare il possesso di mezzi, personale e capacità logistico-organizzative adeguati alla delicatezza delle funzioni svolte. Diversamente dal pilotaggio, si ritiene che tra i titolari del diritto all'autoproduzione possano essere ascritte non solo le compagnie di navigazione, ma anche le imprese terminaliste, sempre se rispettose di parametri elevati in termini di qualità delle prestazioni. Secondo parte della dottrina,<sup>30</sup> la decisione circa l'ammissione o meno dell'autoproduzione dipenderebbe pure dalle dimensioni del mercato di riferimento a livello locale, richiedendosi che questo sia sufficientemente ampio.

Parimenti si riconosce l'importanza del servizio di ormeggio, soprattutto in caso di avverse condizioni meteo-marine. Tuttavia si ravvisano minori barriere in termini di capitali necessari e di risorse umane qualificate per lo svolgimento dell'attività in autoproduzione, per cui laddove l'istante rispetti determinati parametri di sicurezza un diniego dell'autorità competente rispetto all'autofornitura delle prestazioni non sembrerebbe ragionevole. Inoltre, il vincolo con la *safety* negli spazi portuali sembra essere attenuato rispetto ai servizi precedenti. La platea dei beneficiari del *self-handling* dovrebbe comprendere non soltanto la categoria armatoriale ma anche quella degli operatori terminalisti.

Concludendo con il battellaggio, occorre sottolineare come esso non venga annoverato tra i servizi tecnico-nautici nella gran parte dei porti del Vecchio Continente e non sia contemplato da alcuna previsione contenuta nelle proposte elaborate in ambito europeo per disciplinare i servizi portuali. Il rapporto con la tutela

---

<sup>30</sup> ZUNARELLI S., *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici*, cit., p. 34.

della sicurezza in ambito portuale pare piuttosto flebile rispetto a quello riscontrato in merito a pilotaggio e rimorchio. Pertanto, non sussistono ragioni per continuare ad avere una regolamentazione dell'attività incentrata sulla sua asserita natura pubblica. Infatti, una normativa specifica orientata in tale direzione riguardo all'attività dei barcaioli poteva avere un certo significato nel periodo in cui vennero redatti il codice della navigazione e il suo regolamento di esecuzione, mentre il progresso tecnologico e lo sviluppo degli scali hanno mutato radicalmente il quadro della portualità, per cui nel prossimo futuro non sembra possa qualificarsi come servizio pubblico, né essere oggetto di una legislazione *sui generis*.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Propende per questa soluzione, *ivi*, p. 34.

## CONCLUSIONI

Parlare di autoproduzione nei servizi tecnico-nautici significa aprire una finestra su questa categoria di prestazioni portuali sotto ogni punto di vista, in ragione della profonda interdipendenza fra il *self handling* e i profili concernenti l'organizzazione di tali attività, la loro qualifica obbligatoria o facoltativa, i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe. Tutti i profili che hanno trovato piena cittadinanza nella ricerca.

Alla luce di quanto osservato nel corso dello studio non esiste una soluzione "vincente" per qualsiasi contesto portuale e anzi la vera sfida che gli scali dovranno affrontare al loro interno sarà quella di cercare la conformazione di queste attività maggiormente idonea alle peculiarità di ogni singola realtà.

La trattazione ha illustrato come detti servizi ancillari svolgano un ruolo fondamentale per il mantenimento della sicurezza della navigazione, la salvaguardia dell'incolumità pubblica, la protezione delle infrastrutture portuali e la tutela dell'ambiente.

Tuttavia, è innegabile come l'attuale assetto dei servizi tecnico-nautici, caratterizzato da forme di erogazione monopolistiche e da un approccio "conservativo", volto ad impedire in maniera apodittica qualsiasi innovazione, possa contribuire a formare quel contesto di scarsa attrattività che, unito a fattori di altra natura (ad esempio, l'eccessiva frammentazione delle competenze tra i vari organismi coinvolti, i ritardi infrastrutturali e i tempi lunghi di permanenza delle merci negli scali), non permette alla portualità italiana di esprimere appieno il proprio potenziale.

L'apertura al mercato potrebbe essere dunque una scelta non più rinviabile. Nondimeno, anche qui è necessario abdicare alle professioni di fede e vedere quali sono le opzioni che meglio si attagliano ad ogni realtà, procedendo secondo uno

schema a geometrie variabili. D'altra parte, sulla stessa linea sembra collocarsi l'attuale posizione in materia da parte delle istituzioni europee, come evidenziato dalla Proposta di Regolamento formulata dalla Commissione nel 2013 e dal successivo orientamento generale espresso in merito dal Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea nel 2014.

Peraltro, sia la Commissione Europea che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) hanno reiteratamente sottolineato l'esistenza di indubbe istanze di sicurezza che i servizi tecnico-nautici sono finalizzati a soddisfare, non possa portare all'esclusione automatica dell'applicabilità nel settore delle regole concorrenziali.

Quindi, in primo luogo bisognerebbe promuovere il pluralismo degli operatori, in maniera da ottenere un'offerta diversificata e da perseguire una competizione tra di essi "nel" mercato. Seguendo questa strada si otterrebbero probabilmente benefici, da un lato, per l'utenza, che potrebbe scegliere tra più erogatori quello con il miglior rapporto qualità-prezzo, e dall'altro, per il porto, che acquisirebbe capacità di attrazione per le imprese vettrici, legata a un possibile miglioramento dei servizi in seguito a loro razionalizzazione e a un conseguente decremento tariffario.

Detta soluzione in taluni casi non è praticabile per la configurazione del segmento interessato o l'esiguità dello stesso, o, ancora, la presenza di barriere, per cui il monopolio rimane la conformazione più efficiente per erogare i servizi tecnico-nautici in determinati contesti portuali.

In questi casi, assume massimo rilievo la previsione di una concorrenza "per il" mercato, attuata *ex ante* mediante procedure di selezione del prestatore o del concessionario trasparenti e oggettive, poste in essere attraverso gare pubbliche, volte all'individuazione dell'erogatore o degli erogatori maggiormente capaci di assicurare condizioni ottimali per la comunità portuale. Dette gare dovrebbero essere ripetute a



periodi regolari e non troppo lontani nel tempo, in maniera da evitare “incrostazioni”, progressivi allontanamenti dagli standard qualitativi e vantaggi eccessivi a beneficio degli operatori uscenti.

*En passant* giova rilevare come, nell’ottica di garantire maggiori incentivi all’efficienza e competizione tra i fornitori, l’AGCM e parte della giurisprudenza abbiano avanzato l’idea di riconsiderare l’istituto della concessione prescritto per l’offerta del servizio di rimorchio dall’art. 101 cod. nav., sostituendolo con lo strumento dell’autorizzazione oppure con quello del contratto di servizio.

Ora, proprio laddove si continuasse a percorrere il solco delle riserve legali, l’unica strada per garantire un parziale bilanciamento rispetto ad un’offerta improntata a un modello monopolistico sarebbe rappresentata dal consentire a chi abbia le persone, i mezzi e le capacità tecnico-organizzative adeguati di poter autoprodurre il servizio. Una scelta di questo genere è stata compiuta in Spagna, ove sono presenti *licencias de autoprestación* e *de integración de servicios*, relativamente al *remolque portuario* e all’*amarre y desamarre*. Con le prime, una società armatoriale fornisce a se stessa una o più prestazioni di tale tipologia con propri mezzi e personale imbarcato per lo svolgimento delle attività di bordo. Attraverso le seconde, invece, il concessionario di un terminal passeggeri o merci dedicato a un traffico particolare, o il titolare di un’autorizzazione a ciò finalizzata, può offrire alle navi che operino con esso uno o più servizi tecnico-nautici attraverso organico e strumenti propri, senza avvalersi dunque di soggetti terzi.

D’altronde, mentre con riferimento al pilotaggio e al rimorchio i legami con la sicurezza negli specchi acquei portuali è più solido, altrettanto non può dirsi con riferimento all’ormeggio e, *a fortiori*, per il battellaggio.

In particolare, per quanto riguarda il pilotaggio laddove l’impresa armatrice, in base ad un rigido scrutinio, risulti in possesso di personale altamente qualificato, di

mezzi idonei e di una struttura organizzativa adeguata a supplire al mancato coinvolgimento della corporazione di piloti, non si ravvisano condizioni ostative rispetto al compimento delle prestazioni necessarie in autoassistenza.

Qualora non si delineassero spazi per un'autoproduzione vera e propria, sarebbe perlomeno auspicabile, in omaggio allo stesso spirito, introdurre anche in Italia un sistema diffuso di certificati di esenzione che riconosca la professionalità di alcuni comandanti o altre risorse umane *in-house* e la loro particolare preparazione ed esperienza in merito a tragitti percorsi con una certa periodicità. Ciò in analogia a meccanismi già consolidati in diversi Stati europei, basti pensare alla *licence de capitaine pilote* in Francia, al *régime d'exemptions générales et individuelles* in Belgio, ai *pilotage exemptions certificates* diffusi in Olanda nonché nel Regno Unito, alle *exenciones de practica* in Spagna e alle esenzioni dall'obbligo di avvalersi dei piloti portuali previste in Germania.

Valutazioni analoghe interessano il rimorchio, tenendo presente che in questo caso sono titolati all'autoproduzione non solo gli armatori, ma anche i terminalisti. Sul punto, vale la pena soffermarsi su due elementi. Innanzitutto, in ragione della considerevole dotazione strumentale indispensabile all'effettuazione delle prestazioni, il servizio sembra presentare una connotazione capital intensive, diversamente dalle altre attività ancillari alla navigazione in cui la qualificazione professionale risulta preponderante. Pertanto, eventuali *self-handler* potrebbero trovare barriere "economiche" non trascurabili allo svolgimento del servizio. Inoltre, le dimensioni del mercato di riferimento possono in talune realtà portuali essere piuttosto esigue e non garantire margini di profitto sufficienti ad eventuali *newcomer* autoproduttori. Tuttavia, non sembrano giustificate delle restrizioni aprioristiche rispetto al compimento delle prestazioni di rimorchio in auto-assistenza, come dimostrato dall'esempio spagnolo delle *licencias de autoprestación* e delle *integración de servicios*.

Ragionamenti parzialmente coincidenti riguardano l'ormeggio. In merito, la ricerca ha rilevato come in gran parte degli scali europei l'attività venga offerta da una pluralità di erogatori in effettiva competizione tra loro, generando riflessi positivi sui prezzi delle prestazioni e i loro livelli qualitativi. Probabilmente per tali ragioni la necessità di autoprodurre il servizio è meno sentita che nel sistema portuale italiano. Comunque, ove permanga l'attuale assetto monopolista non si rivengono ostacoli capaci di portare ad un diniego della possibilità di effettuare in autonomia l'attività da parte dei vettori. Parimenti, anche i terminalisti dovrebbero essere annoverati nella platea dei titolari del diritto di autoproduzione qualora risultino in possesso delle competenze e dei dispositivi necessari, posto che, come insegna l'esperienza spagnola, potrebbero intervenire mediante un'*integración* del servizio.

Il battellaggio, invece, non dovrebbe probabilmente essere più oggetto di una disciplina di natura pubblicistica, retaggio di un'epoca storica, quella in cui vennero redatti il codice della navigazione e il correlato regolamento di esecuzione, in cui i dispositivi tecnologici disponibili rendevano l'attività in esame improntata ad esigenze di rango superiore, afferenti la sicurezza portuale. Tali valutazioni sono suffragate dal fatto che, sia nelle legislazioni dei singoli Stati membri che in quella dell'Unione Europea, il battellaggio raramente venga qualificato tra i servizi ancillari alla navigazione e, comunque, non risulta destinatario di norme peculiari.

Ad ogni modo, per realizzare quanto prospettato appare fondamentale definire a livello internazionale, in sede IMO, o, più realisticamente a livello europeo, criteri e meccanismi per l'individuazione degli standard di sicurezza specificamente dedicati ai servizi tecnico-nautici. Fissate in tal modo le coordinate di sistema, spetterà sia alle Autorità Marittime, poste a presidio delle istanze securitarie negli scali, che alle Autorità Portuali garantire l'*enforcement* e il controllo sulla *compliance* dei parametri sopraindicati da parte del comparto armatoriale.

Infine, occorre por mente anche agli aspetti tariffari. In merito, due considerazioni sembrano rivestire carattere prioritario: da un lato, coloro che si avvalgano dell'autoproduzione dovranno comunque contribuire ai maggiori oneri in cui incorra l'erogatore universale del servizio nel garantire la continuità (H24) dello stesso e la prontezza operativa. Dall'altro, in ragione della rilevante influenza dispiegata dalle tariffe dei servizi tecnico-nautici sulla competitività e sullo sviluppo di un determinato scalo, sarebbe forse opportuno far partecipare a pieno titolo le Autorità Portuali ai procedimenti di definizione di queste ultime, dato che detti enti devono appunto sovrintendere alla promozione e alla programmazione dei porti cui sono preposte. Inoltre, i meccanismi di formazione delle tariffe dovrebbero essere informati al criterio del *price cap*, anziché a quello attualmente vigente del *rate of return*, in quanto il primo comporta una responsabilizzazione più intensa del fornitore, premiando la ricerca di soluzioni efficienti ed economiche nella composizione dei fattori produttivi e una gestione più proficua delle risorse disponibili.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Halsbury's Laws of England*, 4<sup>th</sup> ed., Butterworths, London, 1999, vol. 36(1)
- AA.VV., *Port Users Information And Navigation Guidelines*, ABP – Port of Southampton, 2013
- ACERO IGLESIAS P., *La incidencia sobre los procedimientos de gestión portuarias, de la Ley 48/2003, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general*, in ARIÑO ORTIZ G. – MENÉNDEZ REXACH Á. – NAVAJAS REBOLLAR M. – ACERO IGLESIAS P. – NAVARRO FERNÁNDEZ P. – VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS J. J., *La nueva legislación portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos del interés general)*, Atelier, Barcelona, 2004
- ACQUARONE G., *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali*, in *Dir. mar.*, 2008, p. 703
- ACQUARONE G., *Il piano regolatore delle autorità portuali*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2009
- ADRAGNA N., *In tema di imposizione obbligatoria del servizio di rimorchio* in *Dir. trasp.*, 1991, p. 121
- ALESSI R. – OLIVIERI G., *Disciplina della concorrenza e del mercato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1991
- ANTONINI A., *Corso di diritto dei trasporti*, seconda edizione, A. Giuffrè Editore, Milano, 2008
- ANTONINI A., *Servizi tecnico-nautici e concorrenza*, in *Dir. trasp.*, 2012, p. 121
- APRILE F., *Il governo dei porti italiani*, Ed. Laurus Robuffo, Roma, 1997
- ARATO M., *La riforma del lavoro portuale tra concorrenza e monopolio*, in *Dir. comm. int.*, 2000, p. 423
- ARIÑO ORTIZ G., *El régimen de prestación de servicios en los puertos de interés general*, in ARIÑO ORTIZ G. – MENÉNDEZ REXACH Á. – NAVAJAS REBOLLAR M. – ACERO IGLESIAS P. – NAVARRO FERNÁNDEZ P. – VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS J. J., *La nueva legislación portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos del interés general)*, Atelier, Barcelona, 2004
- ARROYO MARTINEZ I., *Curso de Derecho Marítimo*, J. M. Bosch Editor y Alferal, Barcelona, 2001
- ARROYO MARTINEZ I., *El régimen jurídico de los servicios portuarios (especial referencia a la ley 48/2003, de régimen económico y prestación de servicios de los puertos de interés general)*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 345

ATWELL C., *Commercial Harbour Operations and Recreation*, in GOODHEAD T. – JOHNSON D. (Edited by), *Coastal Recreation Management: The Sustainable Development of Maritime Leisure*, E & FN Spon, London, 1996

BAIRD A. J. – VALENTINE V. F., *Port Privatisation in the United Kingdom*, in BROOKS M. R. – CULLINANE K. (Editors), *Devolution, Port Governance and Port Performance*, Elsevier, Amsterdam, 2007

BEHRENDT D. K., *The Vitality of the Hanseatic City: the Port of Hamburg – Past Challenges and Future Prospects*, in BEKEMANS L. – BECKWITH S. (eds), *Ports for Europe. Europe's Maritime Future in a Changing Environment*, European Interuniversity Press, Brussels, 1996

BENVENUTI L., *La frontiera marina*, CEDAM, Padova, 1988

BERLINGIERI F., *In tema di obbligatorietà del servizio di rimorchio e di "tiro regolato"*, in *Dir. mar.*, 1990, p. 1134

BEURIER J.-P. (sous la direction de), *Droits Maritimes*, Deuxième édition, Dalloz, Paris, 2008

BOI G. M., *L'Autorità marittima e L'Autorità portuale*, in *Riv. dir. econ., trasp. e amb.*, 2009

BOITANI A., *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *L'Industria*, 2000, p. 826

BRIGNARDELLO M., *Sulla compatibilità delle tariffe di pilotaggio nel porto di Genova con le regole comunitarie in tema di libera concorrenza (artt. 86 e 90 Trattato CE)*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 1301

BRIGNARDELLO M., *Sulle tariffe dei servizi portuali resi a favore delle imbarcazioni da diporto*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 177

BRIGNARDELLO M., *La disciplina del lavoro portuale italiana e belga al vaglio della Corte di Giustizia CE nelle sentenze Porto di Genova e Porto di Gand*, in *Dir. mar.*, 2000, p. 468

BRIGNARDELLO M., *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000

BRIGNARDELLO M., *La politica portuale alla luce della nuova proposta di Direttiva europea*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 1311

BRIGNARDELLO M., *Operazioni portuali e deposito "minore"*, in *Dir. mar.*, 2002, p. 1032

BRIGNARDELLO M., *Sicurezza della navigazione, concorrenzialità, obbligatorietà ed autoproduzione dei servizi tecnico-nautici: un difficile equilibrio*, in *Dir. mar.*, 2003, p. 1435

BRIGNARDELLO M., *Operazioni portuali e "servizi portuali": alcune riflessioni sull'attuale disciplina*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 543

BRUSCO C., *Imprese e compagnie portuali alla luce delle norme comunitarie*, in *Foro it.*, 1992, IV, p. 225

- BUNIET C., voce *Ports*, in *Guide Juridique Dalloz*, vol. IV, p. 395
- CAFARO F., *Regolamentazione del mercato e concorrenza nei settori marittimo e portuale*, in *Dir. mar.*, 1997, p. 1204
- CAMARDA G., *Profili giuridici relativi alla figura ed all'attività del raccomandatario marittimo nel quadro della normativa comunitaria*, in *Dir. mar.*, 1990, p. 961
- CAMARDA G., *Osservazioni sul nuovo regime giuridico dei servizi portuali*, in *Dir. mar.*, 2002, p. 1101
- CAMERA G., *La rilevanza dei noli di mercato per servizi di rimorchio nei casi di salvataggio resi sotto L.O.F.*, in *Dir. mar.*, 2010, p. 251
- CAMPAILLA M., *La disciplina delle operazioni portuali*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2000
- CAMPAILLA M., *Le operazioni portuali*, 2<sup>a</sup> ed., Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2004
- CARBONE S. M., *Dalla riserva di lavoro portuale all'impresa terminalista tra diritto interno, diritto comunitario e diritto internazionale uniforme*, in *Dir. mar.*, 1992, p. 599
- CARBONE S.M. – MUNARI F., *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, p. 3
- CARBONE S. M. – MUNARI F., *I servizi portuali ancillari alla navigazione tra esigenze di sicurezza e regole di mercato*, in *Dir. mar.*, 1995, p. 941
- CARBONE S. M. – MUNARI F., *Port Services Ancillary To Navigation Between Market And Service Requirements*, in *Dir. mar.*, 1996, p. 3
- CARBONE S. M. – MUNARI F., *Safety in Navigation and Efficiency in Port from the View-Point of the Technical-Nautical Services Ancillary to Navigation: Remarks on the European Commission Green Paper on Ports and Maritime Infrastructures*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 902
- CARBONE S. M., *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia*, in *Dir. mar.*, 2000, p. 384
- CARBONE S. M. – MUNARI F., *The Regime of Technical-Nautical Services (Pilotage, Towage, Mooringmen) Under European Law*, in VAN HOOYDONK E. (Editor), *European Seaports Law. EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Maklu Publishers, Antwerp/Apeldoorn, 2003
- CARBONE S. M. – GOBBO F. - MUNARI F. – POZZI C., *La regolazione dei servizi tecnico-nautici*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2004
- CARBONE S. M. – MUNARI F., *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006

- CARBONE S. M. – MARESCA D., *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 2009, p. 1058
- CARBONE S. M. – CELLE P. – LOPEZ DE GONZALO M., *Il diritto marittimo. Attraverso i casi e le clausole contrattuali*, quarta edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011
- CARDULLO F., *Il rizzaggio inteso come “operazione nautica”*, in *Rivista di Diritto dell’Economia, dei Trasporti e dell’Ambiente*, 2010, p. 333
- CARNIMEO N., *Beni demaniali e gestione portuale*, in CAFFIO F. – CARNIMEO N. – LEANDRO A., *Elementi di diritto e geopolitica degli spazi marittimi*, Bari, Cacucci Editore, 2013
- CARPANETO L., *Il canone di accesso alle infrastrutture aeroportuali e la cd. “clausola di protezione sociale” al vaglio della Corte di giustizia delle Comunità Europee – possibili riflessi nel settore portuale*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 115
- CARPANETO L., *Brevi riflessioni sul coordinamento di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela della concorrenza*, in *Dir. mar.*, 2007, p. 400
- CASANOVA M., *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, relazione presentata al Convegno “La sicurezza nella navigazione marittima: controllo pubblico e responsabilità” tenutosi a Ravenna nei gg. 27-28 settembre 2002
- CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Riflessioni sui servizi tecnico-nautici alla luce della giurisprudenza*, in *Dir. mar.*, 2009, p. 313
- CASANOVA M., *Cabotaggio e rimorchio tra porti di uno stesso Stato*, in *Dir. mar.*, 2009, p. 414
- CASANOVA M., voce *Rimorchio (contratto di)* in DEIANA M. (a cura di), *Dizionario di Diritto Privato – Diritto della Navigazione*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2010
- CASANOVA M. – BRIGNARDELLO M., *Diritto dei trasporti*, vol. I “Infrastrutture e accesso al mercato”, seconda ed., A. Giuffrè Editore, Milano, 2011
- CELONA G., *L’antitrust nella giurisprudenza*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1996
- COMELLINI P., *Caratteri ordinamentali della navigazione interna*, in *Trasp.*, 2011, p. 9
- CORBINO M. L., *Le operazioni portuali*, CEDAM, Padova, 1979
- CORRADO A., *Brevi riflessioni in tema di concorrenza nel settore delle operazioni portuali*, in AA. VV., *Studi in onore di G. Romanelli*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1997, p. 402
- CORRUBLE P., *Le droit communautaire de la concurrence appliqué aux ports européens*, in *Droit mar. fr.*, 2002, p. 68
- COSTA P. – CASAGRANDE M. (a cura di), *Dalla concorrenza nei porti alla concorrenza tra i porti. Il caso dei servizi tecnico-nautici in Italia*, Marsilio Editori, Venezia, 2011



- COSTA P. – MARESCA M., *Il futuro europeo della portualità italiana*, Venezia, Marsilio Editori, 2013
- COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2003
- CRISAFULLI BUSCEMI S., *I contratti di utilizzazione della nave*, vol. I, *Il contratto di rimorchio*, Rassegna dei lavori pubblici, Roma, 1973
- CRISAFULLI BUSCEMI S., *Pilota pratico, corporazione dei piloti, contratto di pilotaggio*, L'ED Edizioni, Albano Laziale, 1992
- DAVIES P., *Industry Structure and Competition Law in Harbour Towage*, Paper versato tra i Proceedings of the 46<sup>th</sup> Annual Conference of the Canadian Transportation Research Forum, svoltosi a Gatineau, Quebec nel 2011
- DEBRIE J., *Different Tiers of Government in Port Governance: Some General Remarks on the Institutional Geography of Ports in Europe and Canada*, paper pubblicato nella “12th World Conference on Transport Research”, tenutasi a Lisbona nel periodo 11-15 luglio 2010
- DE CET BERTIN C., *Le “remorquage” n’est pas une opération de “transport maritime”*, in *Le droit maritime français*, 2008, p. 64
- DEIANA M., *Il contratto di rimorchio*, in ANTONINI A. (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, vol. II, A. Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 565
- DE JONG R. J., *Het Nederlandse Loodswezen in de branding (2)*, in *Maritiem Nederland*, 2003, n. 6, p.4
- DE LANGEN P. W. – VAN DER LUGT L. M., *Governance Structures of Port Authorities in the Netherlands*, in BROOKS M. R. – CULLINANE K., *Devolution, Port Governance and Port Performance* (Editors), Elsevier, Amsterdam, 2007
- DE MARZI C., *Non obbligatorietà del servizio di ormeggio e diritto all’autoproduzione*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 168
- DE MEO R., *Il contratto di ormeggio*, Cacucci Editore, Bari, 2003
- DIJKHUIZEN H. A. – DEN BUTTER P. – KONING B. R., *Instruction, Training and Expertise Advancement of Pilots: The Key Elements in Obtaining the Highest Possible Quality of Certified Pilots in the Netherlands*, in CHISLETT M. S. (Editor) *Marine Simulation and Ship Manoeuvrability*, A. A. Balkema Publishers, Rotterdam, 1996
- DI MAJO F. M. – AMABILI F., *Il settore portuale*, in TORCHIA L. (a cura di) *L’Autorità dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, Paper di Astrid, Roma, 2013
- DI GIANDOMENICO G., *In tema di utilizzazione di ausiliari nei servizi portuali*, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 935

DONATIVI V., *Autoproduzione e concorrenza nel sistema portuale. Il servizio di rimorchio*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1993

DOTINGA H. M. – SOONS A. H. A., *The Netherlands and the Law of the Sea*, in TREVES T. (Ed.) *The Law of the Sea: The European Union and Its Member States*, The Hague, Kluwer Law International, 1997

DOUGLAS R. – LANE P. – PETO M., *Douglas & Geen on The Law of Harbours, Coasts and Pilotage*, 5<sup>th</sup> ed., London – Hong Kong, 1997

DUCA G., *Sentenza Raso e divieto d'intermediazione di manodopera*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 920

FALZEA G., *Porto e funzione portuale: premessa ad uno studio del bene porto*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1998

FERRARINI S., *I contratti di utilizzazione della nave e dell'aeromobile*, Ed. Foro Italiano, Roma, 1947

FERRETTI G. – RIZZO R., *La sicurezza del lavoro nella logistica portuale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002

FIorentino A., *I contratti navali*, Eugenio Jovene Editore, Napoli, 1959

FOGLIANI E., *In tema di rapporti fra corporazione piloti ed utenti del servizio di pilotaggio*, in *Dir. mar.*, 1987, p. 901

FOGLIANI E., *La natura della corporazione dei piloti e del rapporto fra piloti e corporazione*, in *Dir. trasp.*, 1988, p. 152

FOTI F., *Servizio di pilotaggio e normativa comunitaria*, in *Dir. trasp.*, 1996, p. 506

FRASSINI B., *Brevi rilievi in tema di rimorchio e di raccomandazione*, in *Trasporti – diritto, economia, politica*, 2001, n. 83, p. 109

GALETTA D.-U. – TRAINA D. M., *Trasporti marittimi e porti*, in CHITI M. P. – GRECO G. (diretto da) - CARTEI G. F. – GALETTA D.-U. (coordinato da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, vol. I, seconda ed., Milano, 2007

GALGANO F., *Delle persone giuridiche*, in *Comm. c.c. Scialoja-Branca*, sub art. 11, Bologna-Roma, 1969

GALIANO L., *Partecipazione societaria di Autorità Portuale per l'esercizio di servizi di interesse generale. Nullità od obbligo ad alienare?*, in *Dir. mar.*, 2011, p. 581

GENNARI D., *Recenti orientamenti giurisprudenziali su alcuni aspetti problematici in materia di servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione: spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 829

GENOVESE A., *La nozione giuridica di imprenditore*, CEDAM, Padova, 1990

- GIARDINI A., *I porti e i servizi portuali*, in ZUNARELLI S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, CEDAM, Padova, 2008, p. 305
- GRIGOLI M., *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, vol. II, ESI, Napoli, 1994
- GRIGOLI M., *Pubblico e privato nella nuova realtà portuale*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 233
- GRIGOLI M., *Sul diritto di produrre il servizio di battellaggio*, in *Giust. civ.*, 2000, p. 1007
- GRIMALDI M., *Sicurezza della navigazione ed aspetti economici nel servizio di pilotaggio*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 1002
- GRIMALDI M., *Brevi osservazioni sulla necessità di motivazione dei provvedimenti che impongono i servizi tecnico-nautici*, in *Dir. mar.*, 2008, p. 166
- GÜNER-ÖZBEK M. D., *The European Maritime Safety Agency “EMSA”* in EHLERS P. – LAGONI R. (edited by), *Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea*, LIT Verlag, Hamburg, 2008
- HEITMANN K., *Richtlinienvorschlag über den Marktzugang für Hafendienste Welche Auswirkungen erwarten die Seehafenbetriebe?*, in LAGONI R. (Herausgegeben von) *Deutsche Seehäfen: Hafenwettbewerb – Hafensicherheit – Schiffsentsorgung*, Münster, 2004
- HERVY J., *La responsabilité des pilotes de navires en droit comparé/De Verantwoordelijkheid der Scheepsloodsen in Vergelijkend Recht*, Mon. F. Larcier, Bruxelles, 1939
- JARZEMBOWSKI G., *Der richtlinienvorschlag über den Marktzugang für Hafendienste – Entwicklungsstand und Perspektiven*, in LAGONI R. (Herausgegeben von) *Deutsche Seehäfen: Hafenwettbewerb – Hafensicherheit – Schiffsentsorgung*, Münster, 2004
- KERCKAERT P., *The Development of Bruges Seaport: a Case Study*, in BEKEMANS L. – BECKWITH S. (eds), *Ports for Europe. Europe’s Maritime Future in a Changing Environment*, European Interuniversity Press, Brussels, 1996
- LAFFOUCRIÈRE F., *La responsabilité disciplinaire et pénale du pilote maritime*, in *Le Droit Maritime Français*, 2011
- LA SPINA M. P., *Il servizio antincendio in ambito portuale e il diritto di autoproduzione*, in *Dir. mar.*, 2008, p. 1361
- LA TORRE U., *Comando e comandante nell’esercizio della navigazione*, ESI, Napoli, 1997
- LA TORRE U., *Ormeggio di nave*, in AA. VV., *Studi in onore di G. Romanelli*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1997, p. 723
- LA TORRE U., *Barcaioli e battellaggio*, in AA. VV., *Studi in memoria di M. L. Corbino*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1999, p. 307

LA TORRE U., *Riflessioni sul contratto di rimorchio*, in AA. VV., *Scritti in onore di F. Berlingieri*, numero speciale di *Dir. mar.*, 2010, p. 664

LAURIA F., *Riserva ex art. 110 cod. nav. e responsabilità dello Stato italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 927

LECHNER T., *Wettbewerb und EG-Freiheiten im Bereich der technisch-nautischen Dienste*, in LAGONI R. (Herausgegeben von) *Beiträge zum deutschen und europäischen Seehafenrecht*, Münster – Hamburg - London, 2001

LEFEBVRE D’OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, decima ed., A. Giuffrè Editore, Milano, 2004

LEVINSON M., *The Box. La scatola che ha cambiato il mondo*, edizione in lingua italiana tradotta da Sandra Murer, EGEA, Milano, 2007

LIU H., *Access to the Market of Port Services – the European Port Package II*, in EHLERS P. – LAGONI R. (edited by), *Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea*, LIT Verlag, Hamburg, 2008

LONGOBARDI R., *L’ordinamento giuridico del lavoro portuale alla luce del diritto comunitario*, in *Mass. giur. lav.*, 1992, p. 397

LONGOBARDI R., *I porti marittimi nella legge 28 gennaio 1994 n. 84 (aggiornata con la legge 23 dicembre 1996, n. 647)*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1997

LONGOBARDI R., *Servizi tecnico-nautici ed autoproduzione*, in *Trasp.*, 1999, p. 253

LOPEZ DE GONZALO M., *La “regola di separazione” nella disciplina dei servizi portuali ed aeroportuali*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 670

MACARIO F., *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli fra normativa comunitaria e disciplina “antitrust”: la vicenda delle compagnie portuali*, in *Foro it.*, 1992, p. 229

MACRÌ F., *Diritto di autoproduzione e servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione: alcune riflessioni ricostruttive*, in *Dir. comm. int.*, 2002, p. 641

MAI A., *Nautical Technical Services in the ports of Bremerhaven and Bremen*, in AA.VV., *Safety in a liberalized market for marine services: Conference Report*, Venice, 2 March 2012

MALTBY N., *Restrictions on Port Operators: Sealink/B&I Holyhead*, in *Eur. Comp. L. R.*, 1993

MAMMONE G., *Brevi riflessioni sulla natura della prestazione di lavoro dei piloti della navigazione marittima*, in *Giust. civ.*, 1987, vol. I, p. 2342

MANCA P., *Studi di diritto della navigazione*, vol. I, A. Giuffrè Editore, Milano, 1959

MANGANI L. – CROLLA A., *L’interesse pubblico alla sicurezza nei servizi tecnico-nautici*, in XERRI SALAMONE A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2012

- MARESCA M., *La regolazione dei porti tra diritto interno e diritto comunitario*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2001
- MARESCA M., *La governance dei sistemi portuali. Linee di una riforma di dimensione europea*, Società editrice Il Mulino, Bologna, 2006
- MARIN P.-H., *Les hirondelles de la Manche, pilotes du Havre*, Gallimard, Paris, 1981
- MARINO A., *L'Agenzia europea per la sicurezza marittima: struttura e competenze*, in LA TORRE U. - MOSCHELLA G. - PELLEGRINO F. - RIZZO M. P. - VERMIGLIO G. (a cura di), *Scritti in onore di Elio Fanara*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006, vol. I, p. 277
- MARINO A., *Agenzie e Autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario e interno*, vol. I, Agenzie europee di regolazione ed esecutive, Napoli, Jovene Editore, 2013
- MEDINA C., voce *Rimorchio (contratto di)*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XV, Utet, Torino, 1968, p. 1130
- MEDINA C., *Le norme del codice della navigazione sul monopolio delle compagnie portuali e sull'esercizio da parte di imprese di operazioni portuali per conto terzi alla luce dei principi fondamentali del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea: il giudizio della Corte del Lussemburgo*, in *Dir. mar.*, 1992, p. 677
- MEERSMAN H. – VAN DE VOORDE E. – VANELSLANDER T., *The Economic Fabric of Ports*, in MEERSMAN H. – VAN DE VOORDE E. – VANELSLANDER T. (edited by), *Future Challenges for the Port and Shipping Sector*, second edition, informa law from Routledge, Oxon, 2013
- MEIJ A. W. H. – NYSSSENS H., *State Intervention in Port-related Services: a Bird's Eye View*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 62
- MELE G., *Il perimetro regolatorio dell'Autorità dei Trasporti: prime considerazioni e verifiche*, in *Rivista Italiana di Diritto Antitrust*, 2014, pp. 69-90
- MENGANO V., *Appunti in tema di rimorchio*, in *Studi marittimi*, 1990, p. 69
- MIDORO R. – PAROLA F., *Le strategie delle imprese nello shipping di linea e nella portualità: dinamiche competitive e forme di cooperazione*, F. Angeli, Milano, 2011
- MIGLIORINO G., *Current Status of Port Competition in Southern Europe*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 116
- MILANESE C. A. – RICCARDELLI G., voce *Pilotaggio*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1966, p. 89
- MINALE COSTA E., *Il diritto del lavoro nei porti: il lavoro portuale tra regolamentazione legale e contrattuale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2000
- MONTEBELLO C., *Il composito quadro dei "servizi portuali" e le regole della concorrenza*, in *Dir. mar.*, 2002, p. 554

- MONTEBELLO C., *Verso la liberalizzazione dei servizi tecnico nautici nel quadro del diritto comunitario della concorrenza?*, in *Dir. mar.*, 2003, p. 813
- MONTEBELLO C., *Brevi note sulla responsabilità del comandante, del pilota e della corporazione*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 956
- MOSCHETTI C. M., *Gubernare navem. Gubernare rem publicam*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1966
- MUNARI F., *Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario e la Corte di Giustizia*, in *Dir. mar.*, 1991, p. 1129
- MUNARI F., *Il riordino della legislazione portuale e la disciplina dei servizi funzionali alla sicurezza delle acque portuali. Appunti per una discussione*, in *Dir. mar.*, 1996, p. 971
- MUNARI F., *Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi*, in *Dir. comm. int.*, 1999, p. 319
- MUNARI F., *Assetti e modelli organizzativi delle operazioni portuali e dei servizi ad esse connessi alla luce delle disposizioni della legge 30 giugno 2000, n. 186*, in *Dir. mar.*, 2000, p. 1265
- MUNARI F., *Rischi e obiettivi di una revisione delle norme sull'accesso al mercato dei servizi portuali*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 835
- MUNARI F., *The Impact on Technical-Nautical Services of the Second Proposal for a Port Services Directive*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 48
- MUNARI F., *I primi quindici anni della l. n. 84/1994. Esperienze, valutazioni e alcuni suggerimenti per future prospettive di riforma*, in AA. VV., *Scritti in onore di F. Berlingieri*, numero speciale di *Dir. mar.*, 2010, p. 766
- MURGIA C., *L'ordinamento giuridico dei porti: disciplina attuale e prospettive di riforma*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1988
- NDENDE M. – GUEGEN-HALLOÛET G., voce *Pilotage maritime*, in *Encyclopédie Dalloz*, vol. V, Editions Dalloz, Paris, 2002, pp. 3-4
- NERLI F., *La concorrenza nel settore portuale*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 67
- NICOLOSI L., *Diritto di esclusiva sulle operazioni portuali: incompatibilità con la normativa del Trattato CEE*, in *Giust. civ.*, 1992, p. 2291
- NOBILE M., *Operazioni portuali, innovazione o evoluzione legislativa?*, in *Dir. mar.*, 1998, p. 1123
- NOUSSIA K., *The Ports Policy of the European Union: Current Status and Future Prospects*, in *Dir. mar.*, 2009, p. 644
- ORRÙ E., *La disciplina dei servizi portuali negli Stati membri dell'Unione Europea. Un'analisi comparativa*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2005

- ORRÙ M., *Servizi tecnico-nautici e monopolio*, in XERRI SALAMONE A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2012
- PANZERI S., *Sulla distinzione tra rimorchio e soccorso*, in *Dir. mar.*, 2008, p. 611
- PECCHIOLO N., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici alla luce delle regole di concorrenza*, in *Foro toscano*, 2000, p. 193
- PERICU G., voce *Porto (navigazione marittima)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, A. Giuffrè Editore, Milano, 1985, p. 441
- PESCATORE G., *La corporazione dei piloti*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1942
- POLLASTRELLI S., *Il contratto di rimorchio* in *Il diritto privato nella giurisprudenza a cura di Paolo Cendon*, XVII, Trasporto, Utet, Torino, 2004, p. 425
- POLICE A., *Il riparto delle competenze in materia di navigazione interna. L'incerto percorso dal centralismo burocratico al federalismo amministrativo*, in SILINGARDI G. – ANTONINI A. (a cura di), *L'attività di navigazione interna: rilevanza economica e profili giuridici*, Atti del Convegno di Mantova, 26 marzo 1999, Milano, 2000
- PORTACCI P., *La posizione della Corte di giustizia CE sull'ordinamento italiano del servizio di ormeggio*, in *Dir. trasp.*, 1999, p. 849
- PORTACCI P., *Il diritto di produrre il servizio di battellaggio per conto proprio tra libertà costituzionale di iniziativa economica e disciplina antitrust italiana*, in *Dir. trasp.*, 2002, p. 171
- PORTACCI P., *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2003
- POWER V. J. G., *EC Shipping Law*, Second Edition, LLP, London-Hong Kong, 1998
- POWER V. J. G., *European Community Competition Law and Sea-ports*, in *Dir. mar.*, 2001, p. 90
- QUERCI E. O., *Globalizzazione e nuove forme giuridiche di cooperazione e di integrazione marittimo-portuali*, in *Trasp.*, 2002, vol. n. 86, p. 68
- QUERCI F. A., *Diritto della navigazione*, CEDAM, Padova, 1989
- RATLIFF J., *EC Competition Law: the Impact on Ports*, in *International Business Lawyer: journal of the Section on Business Law of the International Bar Association*, London, 1994
- RICCARDELLI G., *Il contratto di rimorchio*, Ed. Foro Italiano, Roma, 1957
- RICCOMAGNO M., *La Corte di Giustizia CEE e la disciplina italiana del lavoro portuale*, in *Foro pad.*, 1992, p. 312
- RIGHETTI G., voce *Nave*, in *App. noviss. dig. it.*, vol. V, Torino, 1984, p. 189

- RIGHETTI G., *Revisione critica della dottrina in materia di pilotaggio*, in *Dir. mar.*, 1985, p. 724
- RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, vol. I, A. Giuffrè Editore, Milano, 1990
- RIGHETTI G., voce *Pilotaggio*, in *Dig. disc. priv. Sez. Comm.*, vol. XI, Utet, Torino, 1995, p. 81
- RIGHETTI G., *Trattato di diritto marittimo*, vol. V, A. Giuffrè Editore, Milano, 2001
- RIMABOSCHI M., *L'istituto del lavoro portuale nelle panie della incoerenza evolutiva o della coerenza involutiva?*, in *Trasp.*, 2001, n. 84, p. 110
- RIPERT G., *Droit Maritime*, Rousseau, Paris, 1929, vol. II
- ROMAGNOLI A., *L'Autorità Portuale: profili strutturali e funzionali*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2003
- ROMAGNOLI A., *Il ruolo e le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel settore portuale*, in ZUNARELLI S. (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime*, Atti dell'incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012), Bologna, 2012
- ROMAGNOLI A., *Servizi di interesse generale: le stazioni marittime*, in XERRI A. (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2012
- ROSSI P., *Gli ormeggiatori sotto il profilo giuridico*, in *Porti, mare, terr.*, 1983, n. 3, p. 17
- ROSSI P., *Brevi riflessioni in merito alla sentenza della Corte di Giustizia CEE in tema di monopolio legale di imprese e compagnie portuali*, in *Dir. trasp.*, 1992, p. 135
- ROWLINSON M., *Harbour Towage: Perfect or Imperfect Competition in the Global Market?*, paper presentato alla International Association of Maritime Economists (IAME) nella conferenza tenutasi a Panama nel periodo 13-15 novembre 2002
- RUSSO F. (a cura di), *Scenari di riferimento per i porti container italiani nel sistema euro-mediterraneo: applicazioni di modelli e metodi per la previsione della domanda e per la valutazione dell'offerta*, F. Angeli, Milano, 2010
- SALAMONE L., *Operazioni portuali e servizi tecnico-nautici a dieci anni dalla riforma del sistema portuale: dall'interpretazione della giurisprudenza all'intervento del legislatore*, in *Diritto & Diritti* (rivista on-line), 2004
- SANTORO E., *I servizi e le operazioni portuali*, in ANTONINI A. (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, vol. I, A. Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 249
- SAVASTA C., *La tutela della concorrenza nella gestione delle infrastrutture: profili civilistici, amministrativi, fiscali e comunitari dell'intervento pubblico in economia*, Aracne Editrice, Roma, 2005
- SCIALOJA A., *Corso di diritto della navigazione*, Ed. Foro Italiano, Roma, 1943



SHOENMAKERS V., *Safety as Main Aspect in Marine and Nautical Services: Case of Rotterdam*, in AA.VV., *Safety in a liberalized market for marine services: Conference Report*, Venezia, 2 marzo 2012

SICCARDI F., *Studi sul contratto di rimorchio*, in *Dir. mar.*, 1990, p. 657

SILINGARDI G. – ZUNARELLI S. (a cura di), *Casebook di diritto della navigazione e dei trasporti*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998

SIRIANNI G., *L'ordinamento portuale*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1981

SIRIANNI G., *I porti marittimi*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto marittimo. Diritto amministrativo speciale*, vol. II, prima edizione, A. Giuffrè Editore, Milano, 2000 p. 1902

SIRIANNI G., *I porti marittimi*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto marittimo. Diritto amministrativo speciale*, tomo III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 2545

SPERA G., *Regime tariffario del rimorchio e clausola bunker*, in *Dir. trasp.*, 2004, p. 188

SPINNATO A. – BERENQUER COMAS L. – FORTE B., *La nuova legge spagnola n. 33/2010 del 5 agosto, che modifica la legge 48/2003 del 26 novembre, sul regime economico e di prestazione di servizi nei porti di interesse generale*, in *Dir. mar.*, 2011, p. 693

STEVENS H., *The Institutional Position of Seaports: An International Comparison*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1999

SUYKENS F., *Op weg naar een Europese havenpolitiek?*, Liber Amicorum Lionel Tricot, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1988

TACCOGNA G., *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2000

TACCOGNA G., *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività ed ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 110

TELLARINI G., *La normativa adottata in sede IMO in materia di security marittima*, in *Dir. mar.*, 2003, p. 1102

TELLARINI G., *Gli interventi comunitari in materia di security: il Regolamento (CE) n. 725/2004 relativo al miglioramento della sicurezza delle navi e degli impianti portuali e la Direttiva 2005/65/CE relativa al miglioramento della sicurezza dei porti*, in LA TORRE U. - MOSCHELLA G. - PELLEGRINO F. – RIZZO M. P. - VERMIGLIO G. (a cura di), *Scritti in onore di Elio Fanara*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006, vol. I, p. 497

TONETTI A., *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, p. 589

TRAINA D. M., *Porti*, in CHITI M. P. – GRECO G. (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, vol. II, A. Giuffrè Editore, Milano, 1997, p. 995

TRIMARCHI BANFI F., *Il “principio di concorrenza”: proprietà e fondamento*, in *Dir. amm.*, 2013, p. 15

TSIMPLIS M. – SHAW R., *The Liabilities of the Vessel*, in BAATZ Y. (edited by) *Maritime Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Informa Law from Routledge, Oxon, 2014

TULLIO L., voce *Pilotaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, A. Giuffrè Editore, Milano, 1983, p. 860

TULLIO L., *Rimorchio (contratto di)*, in *Enc. Giur. Trecc.*, vol. XXVII, Edizioni Treccani, Roma, 1991, p. 1

TULLIO L., *Spunti sull’esercizio di operazioni portuali e servizi portuali per conto proprio*, in *Dir. trasp.*, 2010, p. 57

VACCARI G., *Il contratto di rimorchio: responsabilità per i danni cagionati durante il rimorchio*, in *Dir. mar.*, 2003, p. 531

VAGAGGINI C., *Sull’applicabilità del regolamento sul cabotaggio al servizio di rimorchio*, in *Dir. trasp.*, 2009, p. 445

VAN HOOYDONK E., *The Legal Aspects of the Hanseatic Tradition*, in BEKEMANS L. – BECKWITH S. (eds), *Ports for Europe. Europe’s Maritime Future in a Changing Environment*, European Interuniversity Press, Brussels, 1996

VAN HOOYDONK E., *Het juridisch statuut van de Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in actueel en Europees perspectief*, in VAN HOOYDONK E. (Editor), *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen. De Schelde in de XXIste eeuw*, Maklu Publishers, Antwerp/Apeldoorn, 2002

VAN HOOYDONK E. (Editor), *European Seaports Law. EU Law of Ports and Port Services and the Ports Package*, Maklu Publishers, Antwerp/Apeldoorn, 2003

VAN HOOYDONK E., *Prospects After the Rejection of the European Port Services Directive*, in *Dir. mar.*, 2004, p. 851

VAN HOOYDONK E., *The Impact of EU Environmental Law on Ports and Waterways Including a Proposal for the Creation of Portius 2010, a Coherent EU Network of Strategic Port Development Areas*, Maklu Publishers, Antwerp/Apeldoorn, 2006

VAN HOOYDONK E., *The European Port Services Directive: the Good or the Last Try?*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 65

VAN HOOYDONK E., *The Law Ends where the Port Area Begins: On the Anomalies of Port Law. Inaugural Lecture at the Launch of Portius - International and EU Port Law Centre*, Maklu Publishers, Antwerp/Apeldoorn, 2010

VANHOVE N., *Impact of the Port of Bruges-Zeebrugge on Employment: Reflections and Perspectives*, in BEKEMANS L. – BECKWITH S. (eds), *Ports for Europe. Europe’s Maritime Future in a Changing Environment*, European Interuniversity Press, Brussels, 1996

- VENDÉ B., *Les polices dans les ports maritimes*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2005
- VERNOLA M., *Direttiva servizi portuali: motivi di un naufragio*, in *Dir. mar.*, 2006, p. 778
- VERHOEVEN P., *European Port Governance*, Report of an Enquiry into the Current Governance of European Seaports, Brussel/Bruxelles, 2010
- VESPASIANI T., *Glossario dei termini economici e giuridici dei porti, dei trasporti marittimi e della logistica portuale*, F. Angeli, Milano, 2009
- VEZZOSO G., *Il progetto di direttiva comunitaria sull'accesso ai servizi portuali*, in *Dir. com. scambi int.*, 2001, p. 575
- VEZZOSO G., *Prospettive di riforma dell'ordinamento portuale italiano*, in *Dir. mar.*, 2007, p. 639
- VEZZOSO G., *Le occasioni mancate di una proposta di riforma portuale*, in *Dir. mar.*, 2010, p. 438
- VEZZOSO G., *Obbligo temporaneo di pilotaggio imposto dall'Autorità marittima*, in *Dir. mar.*, 2011, p. 1348
- VEZZOSO G., *Sulla competenza per la determinazione delle tariffe di rimorchio*, in *Dir. mar.*, 2012, p. 531
- VOLLI E., voce *Pilotaggio (contratto di)*, in *Enc. Giur. Trecc.*, vol. XXII, Edizioni Treccani, Roma, 1990, p. 1
- VON KAP-HERR K., *Weitere Entwicklungen des Port Package bis Ende Juni 2003*, in LAGONI R. (Herausgegeben von) *Deutsche Seehäfen: Hafenwettbewerb – Hafensicherheit – Schiffsentsorgung*, LIT Verlag, Münster, 2004
- XERRI SALAMONE A., *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, A. Giuffrè Editore, Milano, 1998
- ZUCCHETTI R. – RAVASIO M. (a cura di), *Trasporti e concorrenza. Dal monopolio pubblico al libero mercato*, Egea, Milano, 2001
- ZUNARELLI S., *Sostituzione degli artt. 99, 102 e 122 del reg. nav. mar.*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1989, p. 893
- ZUNARELLI S., *I servizi portuali di interesse generale nella disciplina della legge 28 gennaio 1994, n. 84*, in *Dir. trasp.*, 1995, p. 451
- ZUNARELLI S., *Lezioni di diritto dei trasporti*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2003
- ZUNARELLI S. (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, CEDAM, Padova, 2008
- ZUNARELLI S. – COMENALE PINTO M. M., *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, CEDAM, Padova, 2009

ZUNARELLI S., intervento in AA.VV., *Safety in a liberalized market for marine services: Conference Report*, Venice, 2 March 2012

ZUNARELLI S., *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico-nautici*, in ZUNARELLI S. (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime*, Atti dell'incontro di Studi organizzato presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna (29 e 30 giugno 2012), Bologna, 2012

## SITOGRAFIA E PUBBLICAZIONI TRATTE DA INTERNET

Nella compilazione di questa tesi sono stati consultati nel triennio 2013-2015 i seguenti siti:

<http://www.abports.co.uk>

Sito dell'Associated British Ports (ABP)

<http://www.amministrativamente.com>

*amministrativ@mente*, Rivista di diritto amministrativo

<http://www.portofantwerp.com>

Sito dell'Autorità Portuale di Anversa

<http://www.astrid-online.it>

Sito della Fondazione per l'analisi, gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

<http://www.portdebarcelona.cat>

Sito del Porto di Barcellona

<http://www.nvzb.de>

Sito del Club Nautico di Brema

<http://www.curia.europa.eu>

Sito della Corte di Giustizia Europea

<http://www.diritto.it>

"Diritto & Diritti"

<http://www.doverport.co.uk>

Sito del Porto di Dover

<http://www.estig.ipbeja.pt>

Sito dell'“Escola Superior de Tecnologia e Gestão”

<http://www.portoffelixstowe.co.uk>

Sito dell'Autorità Portuale di Felixtowe e Port of Felixstowe Journal

<http://en.havengent.be> oppure <http://www.portofghent.be>

Sito dell'Autorità Portuale di Ghent

<http://www.giustizia-amministrativa.it>

Sito del Consiglio di Stato, Tribunali Amministrativi Regionali

<http://www.hamburg-port-authority.de>  
Sito dell' Autorità Portuale di Amburgo

<http://www.haropaports.com>  
Sito dell' Autorità Portuale di Le Havre

<http://www.hha.co.uk/navigation.html>  
Sito dell' Autorità Portuale di Harwich

<http://www.loodswezen.nl>  
Sito dell' associazione di categoria dei piloti olandesi *Vereniging "De Nederlandse Loods"*

<http://www.marseille-port.fr>  
Sito del Porto di Marsiglia

<http://www.nantes.port.fr>  
Sito del Porto di Nantes

<http://www.oecd.org/competition>  
Sito dell' Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)

<http://www.porteconomics.eu>  
PortEconomics, a web-based initiative aiming to advance knowledge exchange on seaport studies.

<http://www.portofrotterdam.com>  
Sito dell' Autorità Portuale di Rotterdam

<http://www.southamptonvts.co.uk>  
Sito dell' Autorità Portuale di Southampton

<http://www.tilburguniversity.edu>  
Sito dell' Università di Tilburg

<http://www.treccani.it>  
Sito dell' Enciclopedia Treccani

<http://www.portofzeebrugge.be>  
Sito del Porto di Zeebrugge

E, in particolare, le seguenti pubblicazioni:

AA.VV., *Competition in Ports and Port Services*, Policy Roundtables, 2011, DAF/COMP(2011)14 in <http://www.oecd.org/competition>

AA.VV., *From State Pilot to Members of Private Pilot Associations, Backgrounds 1859-2000*, pp. 3-4, documento di sintesi storica reperibile in <http://www.loodswezen.nl>

AA.VV., *Port Information Guide – Bremen*, promossa dall’International Harbour Masters Association (IHMA), edizione 2013 ed edizione 2014 in <http://www.hbh.bremen.de>

AA.VV., *Port Information Guide – Ghent*, promossa dall’International Harbour Masters Association (IHMA), 2012, in <http://www.portofghent.be>

AA.VV., *Port Information Guide – Hamburg*, promossa dall’International Harbour Masters Association (IHMA), 2014/15, in <http://www.hamburg-port-authority.de>

AA.VV., *Port Information Guide – Rotterdam*, promossa dall’International Harbour Masters Association (IHMA), 2014, p. 10, in <http://www.portofrotterdam.com>

AA.VV., *Port Reform Toolkit*, documento della *World Bank* nonché del *Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF)*, 2<sup>nd</sup> edition, Washington, 2007, reperibile sul sito internet: <http://www.ppiaf.org>

BIGNAULT L.- A., *Le pilotage maritime*, 2002, reperibile al sito [www.cdmt.droit.u-3mrs.fr](http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr)

CHIAPPINI A., *L’autorità di regolazione dei trasporti nei porti e nei servizi marittimi*, in *amministrativ@mente*, Rivista di diritto amministrativo, pubblicata in internet all’indirizzo <http://www.amministrativamente.com>, fascicolo n. 7-8/2014, estratto

DE LANGEN P. W. – HEIJ C., *Performance effects of the corporatisation of Port of Rotterdam Authority*, Paper provided by Erasmus University Rotterdam, Econometric Institute in its series Econometric Institute Report, pubblicato in <http://www.porteconomics.eu> in data 19 marzo 2013

FELDMANN H. – NISSEN D., *The German Pilot System and the WSD as Supervisory Authority*, presentato al 15<sup>th</sup> Seminar “*Nautischer Verein zu Bremen*” tenutosi il 23 febbraio 2008, reperibile sul sito <http://www.nvzb.de>

GUILLAUME J., *Les mutations récentes de la gouvernance des ports français sous la pression des contraintes internationales*, in *L'Espace Politique* [En ligne], 16 | 2012-1, reperibile sul sito <http://espacepolitique.revues.org/2202>

LIBERTINI M., *Le società di autoproduzione in mano pubblica: controllo analogo, destinazione prevalente dell’attività ed autonomia statutaria*, in <http://www.federalismi.it>, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo, n. 8/2010

MARINI P. M., *Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France, Annexe 3: les ports*, Paris, Assemblée nationale, 1998, reperibile sul portale della *Bibliothèque de l'Université du Littoral Côte d'Opale*: <http://bulco.univ-littoral.fr>

PALLIS A. A. – TSIOTSIS G.-S. P., *Maritime interests and the EU port services directive*, in *European Transport/Trasporti Europei*, 2008, pp. 21-27, reperibile nel sito <http://www.openstarts.units.it>

PELLEGRINO F., *La Corte di Giustizia CE si pronuncia in merito alla natura giuridica del servizio di rimorchio*, 2008, pubblicato in <http://www.diritto.it/docs/25799>

RAGAZZONI D., *La proposta UE sull'accesso ai servizi portuali*, Libro dell'anno del Diritto 2014, 2014 in <http://www.treccani.it>

RAGAZZONI D., *La posizione della AGCM sui servizi tecnico nautici*, Libro dell'anno del Diritto 2014, 2014 in <http://www.treccani.it>

SANTUARI A., *La navigazione interna tra fruizione turistica e trasporto pubblico locale. Profili giuridici e aspetti istituzionali*, in <http://www.estig.ipbeja.pt>

SOGLO H. R., *Le Lamanage*, 2002, in <http://www.cdmtdroit.u-3mrs.fr>

VAN DAMME E., *Pragmatic Privatisation: the Netherlands 1982-2002*, Paper del 2004, in <http://www.tilburguniversity.edu/webwijs/files/center/vdamme/privatisation.pdf>