

Sommario: 1. Il porto: nozione e natura giuridica. - 2. Il porto: classificazioni. - 3. La gestione dei porti. - 4. Autorità portuale ed Autorità marittima: competenze. - 5. Le operazioni portuali ed i servizi portuali. - 6. Il lavoro portuale. - 7. La polizia nei porti. - 8. L'aeroporto: nozione e classificazioni. - 9. La figura del gestore aeroportuale. - 10. La figura dell'addetto al traffico aereo. - 11. I servizi aeroportuali.

1. IL PORTO: NOZIONE E NATURA GIURIDICA

Dal punto di vista giuridico, il principio della **natura demaniale** e dell'**appartenenza statale** del porto è stato sancito prima nel codice civile vigente che, all'art. 822, lo annovera tra i beni del *demanio necessario* e poi nel codice della navigazione che, all'art. 28, lo inserisce più specificamente fra i beni del *demanio marittimo*.

Detta scelta legislativa determina l'assoggettamento del porto alla disciplina giuridica vigente per i beni demaniali in materia di inalienabilità, non usucapibilità ed inespropriabilità degli stessi.

2. IL PORTO: CLASSIFICAZIONI

I **porti** sono, da un lato, strumenti di particolare importanza nelle mani dello Stato al fine del conseguimento degli obiettivi della difesa militare e della sicurezza della navigazione e, dall'altro, fattori rilevanti dell'economia dei trasporti marittimi.

In forza di questa duplice rilevanza della struttura portuale, l'art. 4 della legge 28-1-1994, n. 84 suddivide i porti in due categorie:

- a) *porti di prima categoria*: ovvero i porti, o specifiche aree portuali, finalizzati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato.
- b) *porti di seconda categoria*: ripartiti in *tre classi* correlate alla rilevanza economica internazionale (I classe), nazionale (II classe), regionale o interregionale (III classe).

Tali porti possono avere funzioni: commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, peschereccia, turistica e da diporto.

Dal porto va debitamente distinto il cd. **sistema portuale**.

Per *sistema portuale* si intende una struttura complessa costituita dall'insieme organico di più porti, che esprimono una capacità produttiva superiore alla somma delle capacità produttive che i singoli porti sarebbero in grado di esprimere se operassero autonomamente.

Tale sistema è comprensivo non solo delle opere *stricto sensu* portuali ma anche di aree situate nell'entroterra (cosiddetti **interporti**) che siano funzionalizzate ad una più efficiente organizzazione dei traffici marittimi.

3. LA GESTIONE DEI PORTI

Nei porti di Ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Ravenna, Savona, Taranto, Trieste e Venezia (nonché Piombino ai sensi del d.P.R. 20 marzo 1996) l'art. 6 della L. 84/1994 (modificato dall'art. 2 del D.L. 21-10-1996, n. 535 convertito nella legge 23-12-1996, n. 647) ha istituito l'**autorità portuale** alla quale sono affidati compiti:

— di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle *operazioni portuali*, e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro.

Operazioni portuali sono, ai sensi dell'art. 16, 1° comma, della stessa legge 84/1994: «il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale»;

— di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero competente;

— di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di *servizi di interesse generale* (ossia i servizi di illuminazione, di pulizia, idrici, informatici etc.), non coincidenti nè strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 16, 1° comma, individuati con decreto del Ministro dei trasporti.

L'autorità portuale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia amministrativa, di bilancio e finanziaria.

La *vigilanza* sull'autorità portuale è demandata al Ministro dei trasporti, mentre il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti.

L'autorità portuale affida *in concessione*, mediante gara pubblica, l'esercizio delle attività di manutenzione delle strutture portuali e di quelle dirette a fornire servizi di interesse generale. Essa in nessun caso può esercitare, nè direttamente nè attraverso la costituzione o la partecipazione in società, la gestione delle *operazioni portuali* e di ogni altra attività strettamente connessa alle operazioni medesime.

Sono *organi* dell'autorità portuale:

- il presidente;
- il comitato portuale;
- il segretariato generale;
- il collegio dei revisori dei conti.

4. AUTORITÀ PORTUALE ED AUTORITÀ MARITTIMA: COMPETENZE

Nei porti sede di autorità portuale, sono di competenza dell'*autorità portuale*:

- la disciplina delle operazioni portuali;
- la disciplina delle concessioni di aree e banchine e relativi rinnovi;
- la disciplina delle attività che si svolgono nel porto.

Nei suddetti porti, spettano invece all'*autorità marittima*:

- le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali;
- le rimanenti funzioni amministrative (ad es., funzioni di cui agli artt. 32, 33 e 34, disciplina e controllo dei servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione — pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio —).

Nei porti sede di autorità portuale, la disciplina e l'organizzazione dei servizi sopra menzionati sono stabilite dall'autorità marittima di intesa con l'autorità portuale. In difetto di intesa, provvede il Ministero dei trasporti.

5. LE OPERAZIONI PORTUALI ED I SERVIZI PORTUALI

La parte più importante della legge di riforma della portualità riguarda la riorganizzazione delle principali attività di impresa svolte in porto, ossia le *operazioni portuali ed i servizi portuali*.

Ai sensi dell'art. 16 della legge 84/1994 — come modificato dalla legge 186/2000 — sono **operazioni portuali** «il carico, il trasbordo, il deposito, il

movimento in genere delle merci e di ogni materiale, svolti in ambito portuale».

Lo svolgimento delle suddette operazioni:

- è subordinato al rilascio di apposita autorizzazione a cura dell'autorità portuale ovvero dell'autorità marittima, laddove la prima non sia stata istituita; a tal fine, l'art. 16.4 della legge 84/1994 prevede la determinazione, attraverso decreto ministeriale, dei requisiti di carattere personale e tecnico-organizzativo, di capacità finanziaria, di professionalità degli operatori e delle imprese richiedenti. L'autorizzazione ha durata rapportata al programma operativo proposto dall'impresa ovvero, qualora la stessa sia anche concessionaria di aree o banchine, durata uguale a quella della concessione;
- disciplinato e soggetto alla vigilanza della autorità portuale ovvero dell'autorità marittima, laddove la prima non sia stata istituita, anche con riferimento alla applicazione delle tariffe indicate da ciascuna impresa autorizzata ad operare;
- può essere limitato, nel senso che l'autorità portuale, sentita la Commissione consultiva locale, ha facoltà di stabilire il numero massimo di autorizzazioni rilasciabili, in considerazione delle esigenze di funzionalità del porto e del traffico assicurando, ad ogni modo, la massima concorrenza.

Oltre alla nozione di *operazioni portuali*, l'art. 16 della legge 84/1994 ha introdotto quella di **servizi portuali**, definiti come quelle prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali.

Dai servizi portuali vanno tenuti distinti i cd. **servizi tecnico-nautici** (battellaggio, rimorchio, pilotaggio ed ormeggio), ossia quei servizi che sono resi alla nave al momento dell'arrivo o della partenza dal porto e che sono tesi a garantire che la stessa si muova ed ormeggi in condizioni di sicurezza, in spazi portuali che per l'esiguità comportano un concreto rischio di incidenti, con potenziali danni all'ambiente, a persone, cose ed infrastrutture.

6. IL LAVORO PORTUALE

A seguito dell'abrogazione del monopolio in materia di lavoro portuale previsto dal Codice della navigazione, la L. 84/1994 ha disposto *la trasformazione delle compagnie portuali in società commerciali di diritto comune*, di tipologia differente in relazione allo scopo perseguito.

L'art. 17 della legge 84/1994 — nella nuova versione introdotta dalla legge 186/2000 — disciplina la fornitura di lavoro temporaneo alle imprese autorizzate all'espletamento di operazioni e servizi portuali.

Al riguardo, l'autorità portuale autorizza l'erogazione di tali prestazioni da parte di un'impresa, italiana o comunitaria, la cui attività deve essere unicamente quella di fornire lavoro temporaneo per la esecuzione delle suddette operazioni e servizi portuali.

Nel nuovo quadro normativo interno, l'impresa che fornisce la manodopera pare dover essere unica per l'intero ambito portuale, ciò che sembra compatibile con la normativa comunitaria, essendo sancita comunque sia la libera circolazione dei lavoratori sia l'accesso a tale mercato alle imprese comunitarie e, specialmente, essendo stato, tale modello di organizzazione, ritenuto legittimo dalla stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia.

In ordine all'attività di vigilanza, l'autorità portuale emana specifici regolamenti tesi a controllare le attività svolte dall'impresa fornitrice la manodopera temporanea, anche allo scopo di verificare l'osservanza dell'obbligo di parità di trattamento nei confronti di tutte le altre imprese operanti in ambito portuale *ex artt.* 16, 18 e 21.1 lett. a), L. 84/1994.

L'art. 17, L. 84/1994 disciplina, integralmente ed esclusivamente, la fornitura del lavoro portuale temporaneo, in deroga alla L. 23-10-1960, n. 1369, ponendo regole alternative a quelle stabilite dalla L. 24-6-1997, n. 196.

7. LA POLIZIA NEI PORTI

A) Autorità competenti:

- **il comandante del porto**, il quale ha il compito di regolare e vigilare l'entrata e l'uscita, il movimento, gli ancoraggi e gli ormeggi delle navi; ordinare l'ormeggio, il disormeggio ed ogni altra manovra delle navi nel porto; regolare e vigilare il carico, lo scarico ed il deposito delle merci, nonché l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri etc.
- **il capo del circondario marittimo**, che regola, con propria ordinanza (ordinanza di polizia marittima), per i porti e per le altre zone demaniali marittime e di mare territoriale della sua circoscrizione in cui lo ritenga necessario, la ripartizione degli specchi acquei per lo stazionamento delle navi; la destinazione delle calate, dei moli e degli altri punti di accosto allo sbarco ed all'imbarco dei passeggeri, al carico ed allo scarico delle merci; la destinazione di determinate zone alla costruzione, all'allestimento, alla riparazione, alla demolizione, al carenaggio e all'alaggio delle navi e dei galleggianti; il trasporto di persone a mezzo di imbarcazioni etc.
- **il capo del compartimento marittimo**, che esercita le funzioni di cui agli artt. 32, 33, 34, 35 e 55 cod. nav. etc.
- **il direttore marittimo** può, per particolari esigenze, rendere obbligatorio il servizio di pilotaggio, nei luoghi in cui lo stesso è facoltativo;

- **l'autorità marittima** (intesa come ogni autorità rientrante nell'ambito dell'amministrazione attiva della navigazione), che deve immediatamente provvedere al soccorso, quando abbia notizia di una nave in pericolo ovvero di un naufragio o di altro sinistro e può ordinare che le navi che si trovano nel porto o nelle vicinanze siano messe a loro disposizione con i relativi equipaggi.

B) I provvedimenti di polizia portuale

I provvedimenti di polizia portuale si articolano in:

- *ordinanze*: provvedimenti generali ed astratti riferiti a situazioni tipizzate (ordinanze in senso stretto) ovvero atipici e limitati, giustificati dalla sussistenza di una situazione di necessità ed urgenza, che ne costituisce il presupposto di legittimità (cd. *ordinanze di urgenza*). Possono essere emanate esclusivamente dal capo del circondario marittimo (art. 59 del Regolamento per la navigazione marittima);
- *autorizzazioni di polizia portuale*: provvedimenti diretti alla rimozione di limiti legislativamente imposti nei confronti di manifestazioni dell'autonomia individuale che potrebbero pregiudicare la sicurezza e l'ordine del porto; possono essere emanate dal comandante del porto ovvero dal capo del compartimento marittimo, a seconda della materia;
- *ordini*: provvedimenti emanati nell'esercizio di un generico potere-dovere di vigilanza, al fine di imporre una determinata condotta al destinatario. Possono essere emanati dal comandante del porto ovvero dal capo del compartimento marittimo, a seconda della materia.

I provvedimenti di polizia portuale (ordinanze ed ordini) sono suscettibili di esecuzione coattiva, in conformità ai principi generali dell'autotutela amministrativa.

8. L'AEROPORTO: NOZIONE E CLASSIFICAZIONI

A seconda della titolarità dell'esercizio, gli aeroporti si distinguono in:

- aeroporti statali* (a loro volta suddivisibili in *aeroporti civili* ed *aeroporti militari*): in forza del combinato disposto dall'art. 822 cpv. cod. civ. e dell'art. 692 cod. nav. fanno parte del demanio aeronautico e sono soggetti all'applicazione delle disposizioni vigenti per i beni demaniali;
- aeroporti privati*: ferme restando le attribuzioni degli enti locali e fatti salvi gli effetti derivanti dalla applicazione delle leggi speciali vigenti,

la loro realizzazione su suolo di proprietà privata è autorizzata dall'ENAC, così come il loro ampliamento (art. 694).

I mutamenti relativi ai diritti sui predetti aeroporti devono essere preventivamente comunicati all'ENAC, anche ai fini dell'esercizio dei poteri di vigilanza (art. 695).

Sotto il *profilo strutturale*, si possono distinguere:

- *aeroporti*: dotati di particolari attrezzature, che variano in quantità e qualità a seconda dell'importanza, quali piste, aerostazione, edifici dei servizi, uffici, torre di controllo, attrezzature antincendio ed attrezzature per il rifornimento, il ricovero e la riparazione degli aeromobili;
- *campi di fortuna*: aree destinate all'atterraggio ed alla partenza di aeromobili costretti all'approdo da impreviste necessità;
- *campi di volo*: aree adibite in via esclusiva alla partenza ed all'arrivo degli aianti;
- *idroscali*: aree attrezzate per ricevere gli idrovolanti;
- *elisuperfici*: aree per l'assistenza al volo verticale;
- *aviosuperfici*: aree idonee ove è consentito l'atterraggio e l'involo di aerei particolarmente attrezzati, condotti da piloti in possesso di specifiche abilitazioni (per la loro disciplina, cfr. art. 701 cod. nav.).

Dal punto di vista *funzionale* gli aeroporti si suddividono in:

- a) *aeroporti aperti al traffico civile*;
- b) *aeroporti destinati ad usi speciali diversi dal trasporto*.

9. LA FIGURA DEL GESTORE AEROPORTUALE

Il gestore aeroportuale è il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato. L'idoneità del gestore aeroportuale ad espletare le attività di cui sopra, nel rispetto degli standard tecnici di sicurezza, è attestata da apposita certificazione rilasciata dall'ENAC.

Il gestore aeroportuale, in particolare:

- a) assicura il puntuale rispetto degli obblighi assunti con la convenzione ed il contratto di programma;

- b) organizza l'attività aeroportuale al fine di garantire l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse per la fornitura di attività e di servizi di livello qualitativo adeguato, anche mediante la pianificazione degli interventi in relazione alla tipologia di traffico;
- c) corrisponde il canone di concessione;
- d) assicura agli utenti la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra, di cui all'articolo 706, fornendoli direttamente o coordinando l'attività dei soggetti idonei che forniscono i suddetti servizi a favore di terzi o in autoproduzione;
- e) propone all'ENAC l'applicazione delle misure sanzionatorie previste per l'inosservanza delle condizioni d'uso degli aeroporti e delle disposizioni del regolamento di scalo da parte degli operatori privati fornitori di servizi aerei ed aeroportuali;
- f) applica, in casi di necessità ed urgenza e salva ratifica dell'ENAC, le misure interdittive di carattere temporaneo previste dal regolamento di scalo e dal manuale di aeroporto;
- g) assicura i controlli di sicurezza su passeggeri, bagagli e merci, conformemente alle disposizioni vigenti, nonché la gestione degli oggetti smarriti.

10. LA FIGURA DELL'ADDETTO AL TRAFFICO AEREO

Gli addetti al traffico aereo coadiuvano l'ENAC nel controllo e coordinamento dell'attività strettamente connessa al traffico aereo; essi esplicano alcune funzioni attribuite per legge a quest'ultima ma che, in concreto, vengono attuate da costoro, in assenza del dirigente e nell'impossibilità dello stesso di esercitare personalmente le ampie funzioni amministrative a lui demandate.

Ciascuna delle figure esaminate (ENAC ed addetto al traffico aereo, i quali sono titolari di una propria posizione di garanzia cd. *di controllo su fonti di pericolo*), ove non ottempererà agli obblighi sulla stessa gravanti consentendo l'innestarsi e lo sviluppo di una serie causale ininterrotta che conduce al sinistro, è responsabile del sinistro stesso (configurazione della cd. *clausola di equivalenza* tra commissione e mancato impedimento dell'evento lesivo).

11. I SERVIZI AEROPORTUALI

I servizi aeroportuali si articolano in:

a) **Servizi di assistenza al volo.**

Essi riguardano, in particolare, il controllo della circolazione aerea, l'informazione di volo, il servizio consultivo e di allarme, la meteorologia aeroportuale, l'informazione aeronautica, le telecomunicazioni aeronautiche, la radio-navigazione e la radio-diffusione. L'organizzazione e l'erogazione di tali servizi competono — a decorrere dal 1° gennaio 1996 —

all'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV), ente pubblico economico in cui, con la legge 21-12-1996, n. 665, è stata trasformata l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (e che, a sua volta, è stato trasformato in società per azioni).

b) **Servizi di assistenza a terra** (in gergo internazionale definiti *servizi di handling*).

Essi comprendono l'assistenza fornita all'aeromobile (guida al parcheggio, rifornimento, pulizia), ai passeggeri (registrazione, imbarco e sbarco), ai bagagli ed alle merci.

I servizi di handling negli aeroporti aperti al traffico aereo commerciale, espletati sia dal gestore aeroportuale che dagli operatori terzi o dagli utenti in regime di autoassistenza ritenuti idonei dall'ENAC, sono regolati dalle norme speciali in materia (art. 706).

L'Unione Europea, con la **direttiva n. 96/67 del 15 ottobre 1996** (attuata con il **D.Lgs. 13-1-1999, n. 18**), ha deliberato un graduale **processo di liberalizzazione** dei servizi di handling, con inizio dal primo gennaio 1998 e termine al 1° gennaio del 2003.

Glossario

Aeroporto: è qualsiasi superficie delimitata, su terra o su acqua — comprendente eventualmente costruzioni, installazioni e materiali — destinata ad essere utilizzata in tutto o in parte per l'arrivo, la partenza o la manovra degli aeromobili.

Porto: può essere definito come uno specchio acqueo artificialmente o naturalmente riparato e, pertanto, idoneo ad agevolare l'approdo o la partenza delle navi.

ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLA NAVIGAZIONE

Sommario: 1. Definizione. - 2. Amministrazione diretta. - 3. Amministrazione indiretta. - 4. Esercizio privato di funzioni e servizi pubblici.

1. DEFINIZIONE

Per **organizzazione amministrativa della navigazione** si intende il complesso di persone, uffici ed enti che sono titolari di poteri volti al conseguimento degli interessi pubblici nella materia della navigazione.

Sotto il profilo organizzativo si distingue tra:

- **amministrazione diretta:** costituita dall'insieme degli uffici ed organi statali e regionali aventi attribuzioni esclusive o prevalenti nella materia della navigazione;
- **amministrazione indiretta:** composta dal complesso di enti, aventi carattere pubblico, che — pur perseguendo fini istituzionali propri — curano indirettamente finalità dello Stato e delle Regioni in materia di navigazione;
- **esercizio privato di funzioni o servizi pubblici** (*amministrazione indiretta in senso lato*): posto in essere da persone fisiche o giuridiche estranee all'apparato amministrativo.

2. AMMINISTRAZIONE DIRETTA

L'**amministrazione diretta** della navigazione è costituita dall'insieme degli uffici statali preposti, in ambito centrale o periferico, al conseguimento degli interessi pubblici inerenti alla navigazione.

Detta amministrazione si distingue in amministrazione **attiva** e **consulativa**, in relazione alle funzioni esplicate. L'amministrazione attiva, a sua volta, si suddivide in **centrale** e **periferica**, in considerazione dell'ambito territoriale di competenza.