

# Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*  
di dottrina, giurisprudenza  
e documentazione

Promossa da:

**demetra**  
CENTRO STUDI

**Fascicolo  
I/2019**

ISSN 2612-5056

**Diritto e politica dei trasporti**  
rivista semestrale *open access*  
di dottrina, giurisprudenza  
e documentazione

**Fascicolo I/2019**

Promossa da

**demetra**  
CENTRO STUDI

Anno 2, n. 2 (I-2019)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

[info@demetracentrostudi.it](mailto:info@demetracentrostudi.it)

[www.demetracentrostudi.it/](http://www.demetracentrostudi.it/)



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione.

Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di dicembre 2019

## **Comitato di direzione/Executive Editors**

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” - Roma e Centro Studi Demetra)

## **Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees' Board**

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)  
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)  
Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)  
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)  
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)  
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Alberto Emparanza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)  
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)  
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” - Roma e Centro Studi Demetra)  
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)  
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)  
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)  
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)  
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. José Manuel Martin Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)  
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)  
Prof. Aristide Police (Università “Tor Vergata” - Roma)  
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)  
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)  
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)  
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)  
Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)  
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)  
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)  
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

## **Comitato editoriale/Editorial Board**

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propriis	Avv. Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Dott.ssa Francesca Miceli	Dott.ssa Veronica Sordi
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	

## Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un abstract in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
  - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
  - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
  - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
  - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi. Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

## Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) abstract in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
  - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
  - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
  - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
  - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed. Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

# Indice

## Fascicolo I/2019

### PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO/PRESENTATION OF THE ISSUE

**Maria Alessandra Sandulli**

### ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

**Danilo Ceccarelli Morolli**

La navigazione nell'Antica Mesopotamia alla luce dei "testi giuridici".....pag. 1

**Giovanni Fabio Licata**

La disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America.....pag. 9

**Letizia Colangelo**

Regolazione e ruolo della giurisprudenza nello sviluppo sostenibile  
dei porti nazionali ed europei: una realtà in continua evoluzione.....pag. 23

**Pierluigi Di Palma**

La capacità aeroportuale .....pag. 50

### NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

**Emanuela Lanzi**

L'ordinanza del Consiglio di Stato n. 7299/2018 di rinvio pregiudiziale alla Corte UE  
in materia di sanzioni Antitrust per oneri web check-in.....pag. 57

# Presentazione del Fascicolo

---

## **Maria Alessandra Sandulli**

Ordinario di Diritto amministrativo Università Roma Tre e  
Presidente del Comitato Scientifico del Centro Studi Demetra

Il settore dei trasporti in questi anni è chiamato ad affrontare nuove e molteplici sfide indissolubilmente legate anche alla questione dello sviluppo sostenibile del nostro pianeta che sta emergendo in tutta la sua drammatica consistenza. Proprio dalla esigenza di studiare i nuovi orizzonti che caratterizzano lo sviluppo della materia dei trasporti è nata la rivista “Diritto e politica dei trasporti” che, come già messo in evidenza nella presentazione del primo numero del 2018 dal prof. Gaspari, si propone di rappresentare una nuova arena pubblica in cui dibattito scientifico, politico-istituzionale e degli operatori di settore possano reciprocamente alimentarsi.

La rivista nasce anche per l’iniziativa dell’amico avv. Pierluigi Di Palma con il quale abbiamo costituito il Centro Studi De.me.tra (Development European Mediterranean Transportation), oggi indiscusso punto di riferimento culturale nel mondo del trasporto aereo e del comparto aerospaziale.

Le innovazioni nel settore sono molteplici e su alcune di queste la Rivista offre originali spunti di riflessione. In ordine al trasporto aereo, vi è senz’altro quella della capacità aeroportuale, oggetto di un’importante Tavola rotonda organizzata dal Centro Studi, che si è svolta all’ENAC lo scorso luglio.

In tale occasione, l’avvocato Di Palma ha sottolineato l’importanza di giungere ad un livello di capacità “ottimale” dei singoli scali ove integrazione, standardizzazione e interoperabilità dei processi sono alla base dei cambiamenti operativi e tecnologici per un’utilizzazione efficiente delle capacità esistenti. Nella sua relazione, pubblicata in questo numero della Rivista, il presidente Di Palma sottolinea come la frontiera di una nuova capacità di gestione del traffico aereo, che sia adeguata alla potenzialità della domanda futura, necessiti dell’implementazione nell’utilizzo delle tecnologie di nuova generazione, sempre più attente alla sostenibilità ambientale, che permettano un uso ottimale delle infrastrutture, rendendole più capaci ed in grado di rispondere efficacemente alle richieste del mercato.

Il tema dello sviluppo sostenibile nel settore dei trasporti, con particolare riferimento al sistema portuale, è stato trattato anche nel contributo - anch’esso presente in questo numero della Rivista - della dott.ssa Letizia Colangelo, nel quale sono stati esaminati i profili evolutivi relativi alla regolazione e al ruolo della giurisprudenza nello sviluppo sostenibile dei porti nazionali ed europei.

L'autrice ha messo in evidenza come il principio dello sviluppo sostenibile abbia giocato un ruolo centrale nel tentativo di bilanciare le esigenze connesse, da un lato, con la tutela dell'ambiente e, dall'altro, con lo sviluppo economico, derivante dall'intensificarsi del traffico portuale. Ciò ha portato, secondo l'a., ad un cambiamento di paradigmi dell'azione amministrativa quando il pubblico potere è esercitato in tale settore.

Anche gli altri contributi presenti in questo numero si segnalano per l'importanza e per l'attualità dei temi trattati, come il contributo di diritto comparato del dott. Giovanni Fabio Licata, che ha analizzato la disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America, con una specifica attenzione ai rimedi antitrust. L'obiettivo del lavoro è quello di individuare utili indicazioni per migliorare la regolazione del trasporto aereo interno ed eurounitario.

Di estrema attualità è poi la nota dell'avv. Emanuela Lanzi in materia di sanzioni antitrust per oneri web check-in, con la quale è stata analizzata una recente ordinanza del Consiglio di Stato (la n. 7299/2018) che ha disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

A completare il fascicolo un contributo del prof. Danilo Ceccarelli Morolli, che ha analizzato taluni profili storici del diritto marittimo, osservando come i "testi giuridici" dell'Antica Mesopotamia e, in particolare, la "legislazione" assiro-babilonese, costituisca il prodromo di ciò che poi sarà il diritto della navigazione (marittima).

*Articoli e Saggi*

**La navigazione nell'Antica Mesopotamia  
alla luce dei “testi giuridici”\* \*\***

**Danilo Ceccarelli Morolli**

*Membro corrispondente del Pontificio Comitato di Scienze Storiche*

---

**Abstract**

*Ancient Mesopotamian Legal Texts about maritime “law”.*

*The paper would like to focus on the “juridical” norms coming from ancient Mesopotamia concerning navigation. The purpose of the paper would like to show that the Mesopotamian “Codes” have been a prodromal of what we consider today as maritime law.*

*From the investigation of the Mesopotamian legal texts, a very interesting picture emerges on what was considered right for the Mesopotamian kings about the art of navigation. Of course this paper represents a preliminary study about this intriguing topic without any claim to be exhaustive.*

*Parole chiave:* navigazione marittima, antica Mesopotamia, storia diritto marittimo.

---

Sommario — 1. Premessa — 2. I testi “giuridici” mesopotamici sulla navigazione — 3. Un breve sguardo retrospettivo.

**1. Premessa**

La navigazione, sia sul Tigri che sull’Eufrate, ma anche nel Golfo Persico, è antichissima e risale alla stessa origine delle civiltà mesopotamiche antica<sup>1</sup>. Tuttavia è probabile e ragionevole supporre che gli uomini già prima del III millennio a.C. –

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Elenco delle abbreviazioni. ADC = S. MOSCATI (a cura di), *L’Alba della Civiltà*, voll. I-III, Torino, 1976. CH= “Codice” di HAMMURABI. CLI = “Codice” di LIPIT IŠTAR. CUN = “Codice” di UR NAMMU. LAI = Raccolta di “Leggi” dette “ana-Ittišhu”. LE = Leggi del regno di EŠNUNNA. LIVERANI = M. LIVERANI, *Antico Oriente – Storia Società Economia*, Roma-Bari, 2002<sup>6</sup>. LMA = Leggi Medio-Assire. LNB = *Leggi Neo-Babilonesi*. PINTORE = F. PINTORE, *La struttura giuridica*, in ADC, vol. I, p. 417-511. SAPORETTI = C. SAPORETTI, *Le Leggi della Mesopotamia*, Firenze, 1984. R. WESTBROOK (ed.), *A History of Ancient Near Eastern Law*, 2 voll., Leiden-Boston 2003.

<sup>1</sup> Tra i molti, cfr.: M. WESZELI, *Schiff und Boot. B. in mesopotamischen Quellen des 2. und 1. Jahrtausends*, in *Reallexikon der Assyrologie* 12 (2009), p. 160-171; I. M. PRICE, *Transportation by water in Early Babylonia*, in *American Journal of Semitic Languages and Literature*, n. 40/2, 1924, p. 111-116. Si segnala inoltre il “progetto Eleppu” che raccoglie bibliografia scelta sul tema dei trasporti marittimi nel Vicino Oriente Antico; cfr.: <https://eleppu.hypotheses.org/category/bibliography>.

momento in cui si iniziano a formare le strutture urbane<sup>2</sup> – navigassero, seppur con mezzi quanto mai rudimentali. Proprio a partire dalla seconda metà del III millennio a.C. e gli inizi del II millennio a.C. si hanno prove di una attività di navigazione non solo fluviale ma anche marittima; scambi e contatti commerciali con la valle dell'Indo e con il Bahrein<sup>3</sup> sono attestati e nonostante la non continuità di tali scambi si nota infatti un arresto o un rallentamento dall'età paleo-babilonese in poi che riprende in epoca neo-assira. Pertanto è possibile delineare alcune grandi direttive commerciali marittime: una incentrata nel Mediterraneo Orientale, che dal Mar Rosso e dal Golfo Persico giunge fino all'Oceano Indiano probabilmente una serie di rotte fluviali attraverso il Tigri<sup>4</sup> e l'Eufrate che si snoda di città in città anche mediante l'opera di canalizzazione fatta dai vari sovrani. Ne consegue che anche la navigazione fluviale era particolarmente sviluppata e forse “prevalente” su quella marittima, dal momento che le principali città mesopotamiche erano raggiungibili per mezzo dei fiumi o dei canali (testimoniati da Erodoto e Seonofonte)<sup>5</sup>.

Dai testi pervenuti, ma anche e soprattutto dalle raffigurazioni artistiche e dal prezioso *corpus* proveniente dai sigilli<sup>6</sup>, è possibile comprendere le tipologie di imbarcazioni utilizzate. Un testo sumerico indica, elencandoli, i materiali da costruzione navale<sup>7</sup>; mentre i rilievi dell'età neo-assira<sup>8</sup>, e precedentemente i sigilli mesopotamici<sup>9</sup>, ci forniscono importanti e preziose indicazioni sui natanti dell'epoca. Nel celeberrimo poema sumero di GILGAMEŠ si legge della costruzione dell'“arca” per il diluvio<sup>10</sup> (descrizione presa – quasi *ad litteram* secondo alcuni assirologi – dalla Genesi).

Parimenti è necessario ricordare che il lessico marinaro era sviluppato e appare preciso, come appare per esempio dal *lexicon* babilonese del XIX sec. a.C. – il così detto HAR-ra (sumerico) *hubullu* (accadico) – nel quale la tavoletta IV contiene propriamente i termini marinareschi<sup>11</sup>. Durante il periodo della III Dinastia di Ur, ci è pervenuto da Umma un testo sumero riguardante proprio la costruzione delle imbarcazioni<sup>12</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. LIVERANI, p. 140 ss.

<sup>3</sup> In accadico rispettivamente: *Melukkhka* e *Dilmun* almeno nel periodo paleo-babilonese (occorre infatti ricordare che questi due menzionati toponimi geografici hanno conosciuto una differenziazione di valori semantici nel corso della trimillennaria storia vicino-orientale antica).

<sup>4</sup> L'Eufrate consentiva un collegamento tra l'area siriana e quella mesopotamica *stricto sensu*, mentre il Tigri consentiva un collegamento con l'Assiria orientale.

<sup>5</sup> Sul tema, cfr. D. CHARPIN, *La politique hydraulique des rois paléo-babyloniens*, in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, n. 57, 2002/3, p. 545-559.

<sup>6</sup> Cfr. H. FRANKFORT, *Cylinder Seals*, London 1939, *passim*.

<sup>7</sup> Cfr. A. SALONEN, *Zum Verständnis des Sumerischen Schiffbautextes AO 5673 mit Berücksichtigung des Textes VAT 7035*, in *Studia Orientalia*, 8/3, Helsinki, 1938.

<sup>8</sup> Cfr. H. FRANKFORT, *The Art and Architecture of the Ancient Orient*, New York, 1985 (rist.), p. 156-194. Per una descrizione delle imbarcazioni attraverso l'arte mesopotamica, cfr. M. C. DEGRAEVE, *The Ships of the Ancient Near East (2000-500 B.C.)*, «Orientalia Lovaniensia Analecta» 7, Leuven, 1981.

<sup>9</sup> Cfr. U. MOORTGAT-CORENS, *La Mesopotamia*, Torino, 1989, (trad. it.), p. 33.

<sup>10</sup> Cfr. N. K. SANDARS, *L'epopea di Gilgameš*, Milano, 1989<sup>3</sup> (trad. it.), p. 135.

<sup>11</sup> B. LANDSBERGER, *The Series HAR-ra=“hubullu”*, *Materials for the Sumerian Lexicon (MSL)*, 5. 6, 7, 9, 10 and 11, 1957 ss.; A. POEBEL, *The Beginning of the Fourteenth Tablet of Harra Hubullu*, in *The American Journal of Semitic Languages and Literatures*, 52/2, 1936, p. 111-114; W. H. VAN SOLDT, *Babylonian Lexical, Religious and Literary Texts, and Scribal Education at Ugarit and its Implications for the Alphabetic Literary Texts*, in M. DIETRICH, O. LORETZ (eds.), *Ugarit: ein ostmediterranes Kulturzentrum in Alten Orient: Ergebnisse und Perspektiven der Forschung*, «Abhandlungen zur Literatur Alt-Syrien-Palästinas» 7, Münster, 1995, p. 171-212.

<sup>12</sup> L'arte costruttiva navale è stata anche oggetto di studi specifici; tra i molti, cfr. J. ZARINS, *Magan Shipbuilders at the Ur III Lagash State Dockyards (2062-20125 B.C.)*, in E. OLIJDAM, R. H. SPOORS

Navigazione – sia marittima che fluviale – e commerci sono strettamente connessi nel mondo mesopotamico. Quasi a riprova di ciò si può addurre il lemma accadico per mercante che è *tamkārūm*, mentre *kārūm* significa “porto”, ma anche “stazione commerciale” sia essa fluviale, che marittima o terrestre<sup>13</sup>; il vocabolo per “affare” era invece *girru* ed anche *harrānu* che inizialmente significava “viaggio” e poi prese il significato di transazione commerciale<sup>14</sup>.

Le imbarcazioni erano di varia tipologia. Nonostante molte di esse montassero una vela quadra tutte mancavano di fiocco<sup>15</sup> e dunque il sistema propulsivo dei natanti era, si potrebbe dire, “misto”, cioè: vela e remi. L'accoppiata vela e remi garantiva al natante una costante propulsione in acqua dal momento che la vela quadrata, fissata su di un albero centrale consentiva la navigazione solo con l'andatura di poppa<sup>16</sup>. Inoltre non esisteva il timone, come lo si intende oggi, ma esso era un apposito remo di poppa (in genere più grosso) che serviva a timonare l'imbarcazione. Ma oltre alla barca a vela, esistevano anche dei galleggianti veri e propri. Questi ultimi erano di due tipi. Un primo tipo, assai semplice, era una sorta di grande “paniere” mosso in acqua da una coppia rematori. L'altro tipo era una vera e propria zattera – detta ancor oggi *kelek* – sostenuta da numerosi otri gonfiati e pilotata da rematori<sup>17</sup>. In base alla conoscenze attuali, le imbarcazioni erano anche di svariata stazza<sup>18</sup>. Si andava da una piccola possedente una stazza di circa 2,5 metri cubi (pari a 10 *gur*)<sup>19</sup> per una lunghezza di circa 6 metri; poi si passava ad una più grande di 8 mt. di lunghezza per una stazza di 7,5 metri cubi (pari a 30 *gur*) ed infine, uno più grande ancora di 14 mt. di lunghezza pari a metri cubi di stazza (120 *gur*). Pertanto l'imbarcazione “media”, almeno fino al periodo paleo-babilonese, era probabilmente di circa 11 mt di lunghezza per una stazza di 15 metri cubi (60 *gur*)<sup>20</sup>.

Relativamente all'uso delle imbarcazioni, esso era – come oggi – sia mercantile, ovvero per trasporto di merci e persone, ma anche per scopi militari. Dai rilievi di età neo-assira, ad esempio, si nota come le imbarcazioni fossero usate per il trasporto di materiali di dimensioni eccezionali, come ad esempio i grandi tori alati (*lamassu*) da collocare nel palazzo reale<sup>21</sup> (in questo caso si trascinava la nave mediante funi dalla riva). L'uso per scopi bellici ci è attestato non solo per il trasporto di truppe ma anche per il combattimento in mare; per esempio SENNACHERIB (704-681 a.C.) fece costruire ben due flotte per guerreggiare contro i rivali Elamiti (nel 696 a.C.)<sup>22</sup>.

---

(eds.), *Intercultural Relations between South and Southwest Asia. Studies in Commemoration of E.C.L. During Caspers (1934-1996)*, «Society for Arabian Studies Monographs» 7, Oxford, 2008, p. 209-229.

<sup>13</sup> Cfr. LIVERANI, p. 360.

<sup>14</sup> Per la terminologia molto utile a mo' di “prontuario” sintetico è *Index of Ancient Terms* pubblicato in WESTBROOK, vol. II, p. 1141-1209.

<sup>15</sup> Già in sigilli del III millennio a.C. troviamo natanti a vela, cfr. H. FRANKFORT, *Cylinder Seals*, op. cit., p. 35.

<sup>16</sup> Tale andatura, abbastanza lenta, era dovuta proprio alla tipica velatura che non consentiva – in assenza di una randa e di un fiocco – di una andatura di bolina (che è la più veloce). Cfr. J. TERRY, *Andare a vela – Le tecniche migliori*, Milano, 1993, *passim*.

<sup>17</sup> Cfr. G. COTENAU, *La civiltà degli Assiri e dei Babilonesi*, La Spezia, 1990 (trad. it.), p. 322; L. CASSON, *Ships and Seamanship in the Ancient World*, Princeton, 1971, p. 23.

<sup>18</sup> Cfr. C. ZACCAGNINI, op. cit., p. 463; L. CASSON L., *Ships and Seamanship*, cit., p. 23-24.

<sup>19</sup> Il *gur* era un ideale cubo standard col quale si misurava volume e massa.

<sup>20</sup> Per le unità di misura cfr. R. CAPLICE, *Introduction to Akkadian*, Rome, 1988, p. 94 ss. il vocabolo *gur* (sumerico) corrisponde al lemma *kurru* (accadico).

<sup>21</sup> Cfr. U. MOORTGAT-CORENS, op. cit., p. 251.

<sup>22</sup> G. COTENAU, op. cit., p. 16.

Il mondo vicino orientale antico ha conosciuto riguardo la navigazione un aspetto concernente la sfera religiosa che era connessa alle complesse visioni dell'aldilà che i popoli del VOA avevano; basti pensare alle barche sacre egizie o, nel caso, al testo mitologico sumerico del "viaggio a Nippur" della divinità Nanna<sup>23</sup>. Qui, ovviamente, tratterò solo dell'aspetto più "pratico" o meglio "giuridico", tralasciando per ragioni di spazio il fenomeno religioso in cui la barca simboleggia il mezzo di trasporto non più delle persone o delle cose, ma dell'anima o della divinità.

L'arte della navigazione, soprattutto per scopi mercantili, è stata uno degli aspetti più rilevanti le civiltà mesopotamiche. Infatti la civiltà mesopotamica crebbe e si sviluppò lungo le rive dei grandi fiumi, quali il Tigri, l'Eufrate. Pertanto le città mesopotamiche nacquero e si svilupparono proprio lungo tali percorsi fluviali ed i vari sovrani, nel corso della plurimillennaria storia vicino orientale antica, provvidero alla costruzioni di canali sia atti all'irrigazione, alla bonifica ed alla navigazione; per tali ragioni si potrebbero definire tali civiltà come "civiltà idrauliche"<sup>24</sup>. Appare chiaro, sia dalle testimonianze archeologiche che dai resti letterari pervenutici dall'antica Mesopotamia, che lo sfruttamento delle arterie fluviali fu costante in tutta la storia di tale civiltà sin dai tempi più remoti<sup>25</sup>.

Da tutto ciò emerge chiaro il fatto che la navigazione fosse ampiamente praticata e che le tecniche nautiche sufficientemente sviluppate.

Pertanto, quasi idealmente, volendo proseguire la "dimostrazione" che nel VOA esistevano norme generanti diritto<sup>26</sup> – anche se con significati differenti dai quali si intese ciò a partire dal mondo romano in poi – desidero esporre, seppure brevemente, alcune tra le primissime norme che l'umanità utilizzò nell'ambito della navigazione. Nel fare ciò si è andati, come sempre, alle fonti, cioè ai testi "giuridici" mesopotamici – esponendoli in ordine cronologico – dai quali poi cercherò di far derivare alcuni commenti e considerazioni<sup>27</sup>.

## **2. I testi "giuridici" mesopotamici sulla navigazione**

I testi, ovvero le fonti "giuridiche", relative a tale tematica in realtà non sono poi così numerose<sup>28</sup>; si possiedono infatti solo 5 blocchi documentari, costituiti dai seguenti testi: (i) il "codice" di LIPIT-IŠTAR; (ii) le Leggi di Ešnunna; (iii) il celeberrimo *Codex* di HAMMURAPI; (iv) le Leggi Medio-Assire; (v) le Leggi dette "*ana-ittišu*".

Tali fonti appaiono cronologicamente ben distribuite; infatti si va dal 2000 a.C. con il *codex* di LIPIT IŠTAR (redatto alla fine della dinastia di Isin), quindi si arriva al periodo paleo-babilonese con le leggi del regno di Ešnunna (oggi Tell Asmar), per poi giungere al "codice" di HAMMURAPI, il celebre sovrano di Babilonia (1792-1750); infine le leggi

---

<sup>23</sup> Cfr. A. J. FERRARA, *Nanna-Suen's Journey to Nippur*, «Studia Phol – Series Major» 2, Roma, 1973.

<sup>24</sup> Cfr. C. ZACCAGNINI, *La circolazione dei beni*, in ADC, II, p. 427.

<sup>25</sup> Un modello di natante in argilla – forse la più antica testimonianza che si possiede – risale al 3400 a.C. ca.; cfr. S. LLOYD, F. SAFAR, *Eridu*, in *Sumer* 4, 1948, 118 fig. V, ripubblicato in *Antiquity* 32, 1958, fig. 21b.

<sup>26</sup> In merito, alcuni miei precedenti studi in tema, tra i quali segnalo: *Note sul "diritto" del Vicino Oriente Antico, ovvero i "Codici" mesopotamici tra "fragmenta iuris" e "ordinamento"*, in *Iura Orientalia* I, Romæ, 2005, p. 45-67; *Alcune note circa l'istituto matrimoniale nel Vicino Oriente Antico alla luce dei "testi giuridici"*, in *Apollinaris* LXVIII, 1-2, 1995, p. 265-292; *Intorno alla regolamentazione dell'uso "giuridico" dell'argento nel mondo mesopotamico*, in *Apollinaris* 73 1 /4, 2000, p. 433-445.

<sup>27</sup> Le fonti sono tratte tutte da SAPORETTI (cfr. nota iniziale).

<sup>28</sup> Tant'è che in WESTBROOK non sembra vi siano riferimenti al *ius navigationis*.

medio-assire, redatte nell'omonima età (1424-1076 a.C.), forse sotto il regno di TIGLAT-PILESER I. Dopo tale periodo si apre un vuoto, ancora non colmato da documenti "giuridici" significativi.

(i) La prima fonte che tratta della navigazione è il "codice" di *Lipit Ištar*, precisamente ai paragrafi 8 e 9. Eccone qui di seguito i testi:

*LI* - § 8: "Se un uomo provoca l'affondamento di una nave, sia condannato a risarcire il danno"<sup>29</sup>.

*LI* - §8: "Se un uomo prende a nolo una nave ma non segue le disposizioni sulla rotta e causa la perdita dell'imbarcazione facendola incagliare sul fondo sabbioso, deve risarcire il valore della nave"<sup>30</sup>.

(ii) La seconda serie di fonti è data dalle *Leggi di Ešnunna*, al cui tema è trattato da soli tre paragrafi (§§4-6).

*LE* - §4: "Il nolo giornaliero di una nave è di 2 *silà* per ogni *gur* di portata; del nocchiero è di [...x] *silà*"<sup>31</sup>.

*LE* - §5: "Se un nocchiero è negligente e fa affondare la nave deve restituire l'intero valore di quanto è affondato (= nave e carico)"<sup>32</sup>.

*LE* - §6: "Se un uomo si serve abusivamente di una nave non sua, sia condannato a pagare 10 sicli d'argento"<sup>33</sup>.

(iii) Dal celebre *Codex* di HAMMURAPI, si ha la maggioranza delle norme; infatti ben 11 paragrafi (precisamente §§8, 234-240, 275-277). Si fornisce qui di seguito i testi.

*CH* - §8: "Se un uomo ha rubato un bue, o una pecora, o un asino o un maiale, o una barca, e quanto ha rubato è di proprietà del tempio o del palazzo, sia condannato a pagare una somma 30 volte superiore; se la refurtiva appartiene invece ad un *muškēnum* corrisponda una somma di 10 volte superiore. Se non possiede la somma sia condannato a morte"<sup>34</sup>.

*CH* - §234: "La ricompensa per un calafato di una nave che ha una portata di 60 *gur* è di 2 sicli d'argento"<sup>35</sup>.

*CH* - §235: "Se il lavoro del calafato non è stato accurato ed entro l'anno la nave comincia a pendere e a denunciare difetti, il calafato deve demolirla e rifarla solida"<sup>36</sup>.

*CH* - §236: "Se un nocchiero causa l'affondamento o la perdita di una nave avuta a nolo, deve risarcire il proprietario con un'altra nave"<sup>37</sup>.

*CH* - §237: "Se un uomo ha preso a nolo una nave ed un nocchiero che provoca l'affondamento e la perdita della nave e del carico (orzo, lana, olio, datteri, o qualsiasi altro bene), il nocchiero deve risarcire nave e carico"<sup>38</sup>.

*CH* - §238: "Se un nocchiero provoca il naufragio di una nave e poi riesce a recuperarla, dovrà risarcire con la metà del valore della nave"<sup>39</sup>.

*CH* - §239: "Se un uomo assume un nocchiero, gli dia 6 *gur* di orzo all'anno"<sup>40</sup>.

---

<sup>29</sup> SAPORETTI, p. 27-28.

<sup>30</sup> SAPORETTI, p. 28.

<sup>31</sup> SAPORETTI, p. 41.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> SAPORETTI, p. 42.

<sup>34</sup> SAPORETTI, p. 50.

<sup>35</sup> SAPORETTI, p. 83.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> SAPORETTI, p. 84.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

*CH* - §240: “Se una nave che naviga controcorrente sperona una nave che naviga secondo corrente provocandone il naufragio, il padrone della nave affondata dichiara davanti al dio il valore del carico, e gli sia risarcita la perdita del carico e della nave dal nocchiero che lo ha speronato”<sup>41</sup>.

*CH* - §275: “Il noleggio di una nave per un percorso che segua il corso della corrente è di 3 še d’argento al giorno”<sup>42</sup>.

*CH* - §276: “Il noleggio di una nave per un percorso controcorrente è di 2 e ½ še d’argento al giorno”<sup>43</sup>.

*CH* - §277: “Il noleggio di una nave di 60 gur di portata è di 1/6 (di siclo?) di argento al giorno”<sup>44</sup>.

(iv) Dalle *Leggi medio-assire*, ci sono pervenuti solo due paragrafi il nr. 1 e 2, entrambi provenienti dalla tavoletta “M”.

*LMA* - §1: “[Se il battelliere alla guida di un battello] che va secondo corrente [incrocia un altro che va controcorrente, da cui gli si grida] di lasciare il passo, [ma va ugualmente ad urtarlo] e lo fa affondare o rovesciare, o il battelliere stesso o il suo principale devono risarcire il danno. Il danneggiato deve dichiarare sul nome del re (l’entità del danno subito) per essere risarcito”<sup>45</sup>.

*LMA* - §2: “Se un battello che va secondo corrente o che sta passando da una riva all’altra, va ad urtare una nave (ferma?) carica o vuota e l’affonda, tutto quanto è andato perduto, [nave] e carico [risarcisca...]”<sup>46</sup>.

(v) Infine dalla raccolta delle *Leggi “ana-ittišu”*, si ha un solo paragrafo, il nr. 3, proveniente dal frammento “YOS 1,28”.

*LAI* - §3: “Se un uomo, mutando la rotta di una nave, ne causa la perdita, sia condannato a pagare il prezzo del noleggio finché non sarà restaurata”<sup>47</sup>.

### 3. Un breve sguardo retrospettivo

Nonostante la navigazione sia stata ampiamente praticata e sviluppata, sorprende una certa scarsità “normativa”, ossia ci si sarebbe aspettato di reperire una quantità maggiore di “paragrafi” cioè testi con valenza “legislativa”.

Invece, tale esiguità – in tutto una ventina scarsa di singoli brani – non deve poi stupire più di tanto, anzi. Leggendo attentamente i “paragrafi” dei “Codici”, si ricava chiaramente l’impressione che lo scopo dei sovrani sia stato quello di dare le coordinate generali di un vasto e complesso fenomeno – il “diritto della navigazione”. La preoccupazione dei re è stata – in armonia con altre materie trattate dai loro “codici” – quella di far notare ciò che è giusto e dunque ciò che si sarebbe dovuto attuare per rendere giustizia. Riguardo la navigazione, essendo comunque essa praticata sempre di giorno, non ci si è preoccupato più tanto di definire ogni singolo aspetto (come ad es. nel caso del matrimonio), bensì si sono date le regole generali, dunque una sorta di vera e propria “fondazione” delle regole comuni – quasi vevoli *erga omnes* – per l’arte del navigare.

---

<sup>41</sup> SAPORETTI, p. 84.

<sup>42</sup> SAPORETTI, p. 88.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> SAPORETTI, p. 112-113.

<sup>46</sup> SAPORETTI, p. 113.

<sup>47</sup> SAPORETTI, p. 37.

Tuttavia, riguardo un aspetto, i “codici” mesopotamici sembrano essere molto moderni e quasi antesignani del diritto della navigazione: non trattano dei danni o delle problematiche inerenti alle navi atte a scopi bellici. I “codici” mesopotamici – con anticipo di qualche millennio – prendono in considerazione solo la navigazione – diremmo noi oggi – “civile”, così come fanno le attuali legislazioni marittime<sup>48</sup>. Questo sorprende abbastanza. Evidentemente, i re assiri e babilonesi ritenevano ciò che è militare “esente” dal diritto della navigazione.

Le raccolte giuridiche più antiche – *LI* e “*ana-ittišu*” – si preoccupano esclusivamente della responsabilità del danno cagionato, stabilendone il criterio del “giusto” risarcimento. Così in *LI* §8, viene stabilito il risarcimento per la nave affondata ed egualmente si ha risarcimento – in *LE* §5 – per la nave presa a nolo da parte del noleggiatore negligente, parimenti – *YOS* 1, 28 §3 – per il caso del “pilota” che per cambiamento di rotta fuori dal previsto cagioni così la perdita – per imperizia e negligenza – del natante. Molto interessante è la fattispecie dello speronamento, così come riportato dalle *LMA* (tavoletta *M§I*). Qui si definisce un problema di navigazione vera e propria, cioè si stabilisce che il natante che proceda con la corrente ha diritto di precedenza perché se speronata da una nave procedente controcorrente, con conseguente diritto al risarcimento o da parte del nocchiero o da parte del proprietario della speronata; così il danneggiato, tramite giuramento, dovrà dichiarare l’entità del danno subito per avere il risarcimento. Tale concetto è ripreso anche da *HAMMURAPI* (cfr. *CH* §240) e viene ancora egualmente specificato nelle *LMA* (tav. *M §I*).

Invece il *Codex* di *HAMMURAPI* estende la sua attenzione anche ad ulteriori aspetti e sembra fornire, attraverso le “norme” del “codice” un panorama più articolato relativo al diritto della navigazione. Il risarcimento del danno è mitigato in favore di colui che lo abbia causato se costui ha tentato di limitare il danno recuperando la nave (o forse parte del carico, non è ben chiaro, ma plausibile); in questo caso, *HAMMURAPI*, ispirandosi al criterio di giustizia, impone una azione risarcitoria parziale (solo la metà del valore della nave). È interessante anche notare che nel *CH*, ma anche negli altri codici, la tematica della navigazione, dal punto di vista della nomotecnica è trattata in articoli o paragrafi posti l’uno dopo l’altro, in modo continuo; tutto ciò sembra quasi dirci: all’interno dei codici vi è una certa organicità, il “diritto della navigazione” è trattato in modo uniforme, i paragrafi sulle “navi” sono uno dopo l’altro. Ciò è chiaramente interessante per la nomotecnica; in quanto gli argomenti, almeno nel *CH*, sono molto ben articolati. Ad es. *HAMMURAPI*, (cfr. *CH* §§275-276), fissa o forse ridefinisce il prezzo del noleggio suddividendolo a secondo che l’imbarcazione effettui il suo viaggio marittimo controcorrente o verso corrente (rispettivamente 3 e 3 ½ sicli d’argento al giorno). Inoltre *HAMMURAPI* affronta anche un altro problema, quello del calafataggio; qui sembra istituire il principio di “responsabilità civile” per il calafato che ha l’obbligo di rifare a sue spese la nave se essa presenta avarie entro un anno dalla sua fabbricazione. Infine, *HAMMURAPI*, nel §239, stabilisce anche il “lavoro marittimo” assegnando al nocchiero un “salario” annuale. È da rilevare, che proprio in tema di diritto marittimo, il noleggio venga retribuito con una quantità di argento, mentre il lavoro “ordinario” venga ricompensato con una quantità di orzo.

---

<sup>48</sup> Per il diritto della navigazione in Italia, si veda A. LEFEBVRE D’OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2011<sup>12</sup>, praesertim p. 13 ss. (per la parte storica), nonché S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione*, Padova, 2016<sup>3</sup>, spec. p. 2 e 68 ss.

Ritengo che dalle fonti giuridiche mesopotamiche si possa intravedere un dato di “modernità” non indifferente: la nave sposta dei beni, dunque dei “capitali” e perciò si instaura un principio di doppia retribuzione: argento e orzo. Si usa l’argento per la *res* – la nave – in quanto la sua manutenzione è costosa e non è quantificabile nel tempo, mentre per l’uomo che lavora si da una razione alimentare (orzo)<sup>49</sup>.

I “codici” mesopotamici stabiliscono – quasi fotografando la realtà – ciò che era ritenuto equo e giusto, sancendo norme sulla cui reale attuazione non è dato di conoscere. Tuttavia i “codici” della Mesopotamia con le loro “leggi” sono il riflesso di una effettività della norma, in senso inverso; cioè erano norme tratte dallo stesso “sentire” della società e sicuramente in molti casi e circostanze si procedeva con argomentazioni o modelli simili se non identici alle norme stesse.

In base a quanto detto, ritengo si possa asserire che la “legislazione” assiro-babilonese, costituisca senza dubbio il prodromo di ciò che poi sarà il diritto della navigazione. Infatti i temi principali, quali il noleggio, il risarcimento del carico o della nave affondata per imperizia o negligenza, la responsabilità del “comandante”, la retribuzione del nocchiero, la precedenza nella navigazione, sono tutti temi propri dello “diritto” della navigazione.

---

<sup>49</sup> Nel mondo vicino orientale antico, non esistendo moneta, l’economia era su base redistributiva di beni alimentari o di beni materiali ritenuti preziosi e perciò commerciabili. Cfr. C. ZACCAGNINI, *La circolazione dei beni*, in *ADC*, II, p. 425-576.

## La disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America\*

Giovanni Fabio Licata

*Ricercatore t.d. di Diritto amministrativo  
nell’Università di Catania*

---

### Abstract

*Rail transport regulation in the United States.*

*The paper analyses the rail transport regulation in the United States, with a specific focus on the regulation of this sector and its relationship with antitrust remedies. Taking into account the U.S. experience, the work aims at identifying possible useful indications to the evolution and improvement of both domestic and EU rail transport regulation.*

*Parole chiave:* regolazione amministrativa, *unbundling*, tutele *antitrust*, obblighi di servizio pubblico, comparazione.

---

Sommario — 1. L’evoluzione della disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America — 2. L’assetto attuale della regolazione amministrativa del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America — 3. Le governmental corporation del trasporto ferroviario statunitense e l’esercizio di poteri regolatori “privati” — 4. La (ir)rilevanza della legislazione antitrust nel contesto della disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America — 5. La “lezione” americana sul trasporto ferroviario.

### 1. L’evoluzione della disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America

L’analisi storica della disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America consegna un filo conduttore non esclusivamente confinato al mondo del giuridico ma, invece, pieno di intersezioni con la storia, l’economia e la stessa cultura americana<sup>1</sup>. Peraltro, restringendo la valutazione alle sole vicende giuridiche che hanno storicamente interessato il trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America si ha la restituzione di un

---

\* Sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, New York, 2013; H.R. GRANTIS, *Railroads and The American People*, Bloomington, 2012.

quadro d'insieme che fa emergere le connessioni tra il mutarsi del quadro economico e l'evoluzione della regola(ment)azione di quel mercato, con il susseguirsi dell'uso di strumenti giuridici fra loro alternativi, variamente allocati tra le corti, l'amministrazione "tradizionale", amministrazioni e agenzie indipendenti<sup>2</sup>.

Una breve esposizione storica della questione si dimostra quindi utile, dato che essa costituisce la base per più compiutamente svolgere l'analisi del quadro giuridico di riferimento<sup>3</sup>.

Il trasporto ferroviario statunitense data sin dai primi decenni del 1700, all'epoca solo per piccoli tragitti e con la presenza di carrozze di legno trainate da animali. Lo sviluppo vero e proprio del settore, tuttavia, deve attendere gli inizi del 1800, secolo in cui il sistema si espanderà notevolmente, con la costruzione di importanti reti ferroviarie, il proliferare di nuove tratte e un significativo avanzamento tecnologico<sup>4</sup>. Il processo descritto ha un primo e maggiore inizio nel sud del paese, ma è poi nel nord che conosce il suo sviluppo più significativo. L'espansione industriale di questa parte di territorio degli Stati Uniti, e del nord est in particolare, trova infatti un formidabile elemento di supporto nel sistema ferroviario, essenziale per il più agile trasporto di materie prime, merci e persone<sup>5</sup>. Ci sono eventi e date comunemente riconosciuti caratterizzanti di questo percorso. Uno significativo, che segna in qualche modo l'inizio dello sviluppo delle ferrovie come fenomeno di massa, è costituito dalla costruzione del collegamento ferroviario tra Baltimora e l'Ohio, ancora agli inizi svolto mediante il traino dei cavalli, ma quasi da subito, già nel 1829, alimentato da locomotive a vapore<sup>6</sup>. Un altro è il completamento della prima rete ferroviaria, comune a più Stati, che ha consentito, dal 1869, il collegamento (diretto) tra New York e San Francisco<sup>7</sup>.

Nel corso della guerra civile, la migliore e più capillare organizzazione del sistema ferroviario negli Stati del nord costituirà, tra gli altri, uno dei fattori di successo della fazione unionista nel conflitto<sup>8</sup>. Nell'epoca della ricostruzione che alla conclusione di questo è seguita le ferrovie si espandono e si consolidano in tutto il paese. Si assiste in particolare al progressivo formarsi di agglomerati industriali e finanziari del settore ferroviario, proprietari di gran parte delle reti e titolari dei servizi che all'interno di queste si svolgono. Tra la fine del diciannovesimo secolo e gli inizi di quello ventesimo le ferrovie sono il settore con più lavoratori impiegati negli Stati Uniti d'America dopo l'agricoltura, e il loro contributo è determinante per la crescita economica di quel periodo<sup>9</sup>.

---

<sup>2</sup> Per la correlazione tra la regola(menta)zione giuridica e gli sviluppi economici del settore si veda lo studio di R.E. GALLAMORE, J.R. MEYER, *American Railroads. Decline and Renaissance in the Twentieth Century*, Cambridge, 2014.

<sup>3</sup> In lingua italiana, una esposizione che tiene conto delle vicende evolutive che hanno interessato la disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America, fino al limite temporale del secolo scorso, la si ritrova in S. TORRICELLI, *La regolazione del sistema ferroviario negli Stati Uniti: un modello anomalo*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 965 ss.

<sup>4</sup> C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 9 ss.

<sup>5</sup> C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 29 ss.

<sup>6</sup> C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 8-9, 23 ss.

<sup>7</sup> C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 57 ss.

<sup>8</sup> J.E. CLARK, *Railroads in the Civil War. The Impact of Management on Victory and Defeat*, Baton Rouge, 2001.

<sup>9</sup> R.E. GALLAMORE, J.R. MEYER, *American Railroads. Decline and Renaissance in the Twentieth Century*, cit., p. 42 ss.; C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 52 ss.

Le emergenze conseguenti alla prima guerra mondiale, però, impongono un rilevante intervento dello Stato, con la “nazionalizzazione” (temporanea) del sistema ferroviario, venuta meno pochi anni dopo la fine della guerra. Non molto più tardi, la crisi del 1929 farà nuovamente emergere le criticità proprie agli assetti del trasporto ferroviario, cui però questa volta si tenta di dare risposta attraverso un “consolidamento” che deriva dall’uso degli strumenti di pianificazione<sup>10</sup>.

Nel contempo, intraprendono a diffondersi mezzi di trasporto alternativi come quello su gomma di merci e persone e, soprattutto al termine della seconda guerra mondiale, quello aereo. Il trasporto ferroviario aumenta così la sua crisi, e inizia un periodo caratterizzato da fallimenti, aggregazioni<sup>11</sup> nonché da un intervento pubblico diretto nel mercato attraverso la creazione di operatori privati in proprietà pubblica, di cui la *National Railroad Passenger Corporation*, meglio nota con il nome operativo di *Amtrak*, costituisce l’esempio più noto<sup>12</sup>. Tuttavia, solo la successiva deregolamentazione del settore, la quale avrà progressivamente luogo a partire dai primi anni settanta, riuscirà effettivamente a rivitalizzarlo, con un recupero in termini di efficienza che ha consentito la riacquisizione per il trasporto ferroviario di importanti quote di mercato<sup>13</sup>.

Ciascuna delle fasi storiche qui molto sommariamente descritte si caratterizza per una evoluzione della risposta giuridica alle relative problematiche, che in primo luogo segnala il distinto atteggiarsi del potere pubblico rispetto alle dinamiche del mercato.

Ai suoi inizi il trasporto ferroviario non risulta soggetto a una regolazione pubblica vera e propria, essendo gli esiti di questa attività essenzialmente relegata alla volontà imprenditoriale. La disciplina del settore, così, si sviluppa soprattutto nelle corti intono alla nozione di *common carrier* propria alla *common law*, attraverso la quale si impongono obblighi a contrarre, limiti alle tariffe e si strutturano embrionalmente dei requisiti che in qualche modo riconducono l’esercizio dell’attività imprenditoriale a una logica di servizio<sup>14</sup>. La stessa nozione, e quanto a essa si riconnette, ha peraltro consentito agli Stati federali, con l’avallo della Corte suprema, l’imposizione di limiti legislativi allo svolgimento dell’attività di trasporto ferroviario da parte degli operatori privati<sup>15</sup>. Non è questa, peraltro, la più rilevante tipologia di intervento pubblico nel settore. Si registra, infatti, un sostegno pubblico da parte del governo federale che si concretizza nella concessione di terreni attraverso il *land grant system*, che gli operatori

---

<sup>10</sup> C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 262 ss.; E. GALLAMORE, J.R. MEYER, *American Railroads. Decline and Renaissance in the Twentieth Century*, cit., p. 100 ss.

<sup>11</sup> E. GALLAMORE, J.R. MEYER, *American Railroads. Decline and Renaissance in the Twentieth Century*, cit., p. 130 ss.

<sup>12</sup> D.C. NICE, *Amtrak. The History and Politics of a National Railroad*, Boulder, 1998.

<sup>13</sup> E. GALLAMORE, J.R. MEYER, *American Railroads. Decline and Renaissance in the Twentieth Century*, cit., p. 218 ss., con importanti argomenti a sostegno delle politiche di *deregulation*, ritenute la chiave dell’attuale stato di (successo e di) “salute” del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America, *ivi*, *passim*.

<sup>14</sup> J. BASEDOW, *Common Carriers-Continuity and Disintegration in U.S. Transportation Law*, in *Transportation Law Journal*, 1983, p. 1 ss.; P.S. DEMPSEY, *Transportation: A Legal History*, *ivi*, 2003, p. 237 ss., 241-243. Si veda anche S. TORRICELLI, *La regolazione del sistema ferroviario negli Stati Uniti: un modello anomalo*, cit., p. 967-972.

<sup>15</sup> Sulla qual cosa, però, la Corte suprema americana ha (successivamente) posto taluni limiti (costituzionali), a partire dal celebre caso relativo a una legge dello Stato del Nebraska sulle tariffe massime applicabili al trasporto merci, cfr. 171 U.S. 361, *Smyth v Ames* (1898).

economici potevano utilizzare per la realizzazione di linee, vendere e/o offrire in garanzia ai sottoscrittori dei loro *bond*<sup>16</sup>.

La regolazione del trasporto ferroviario da parte di un'autorità amministrativa *ad hoc* emerge proprio in coincidenza con la sua espansione, quando si pone il problema (politico) del potere acquisito da chi ne gestiva l'esercizio, e si manifesta quindi la necessità di garantire soggetti singoli e comunità da discriminazioni e abusi. Così, con l'*Interstate Commerce Act* del 1887 vede la luce la prima amministrazione indipendente degli Stati Uniti, la *Interstate Commerce Commission*<sup>17</sup>. Inizialmente, i poteri della Commissione non sono particolarmente invasivi, anche se i tentativi dei soggetti regolati di eluderli porterà all'approvazione, prima, e alla (rigida) applicazione, poi, della legislazione *antitrust*<sup>18</sup>. Progressivamente, però, tali poteri si espandono in misura significativa. L'*Hepburn Act* del 1906 conferisce all'*ICC* il potere di intervenire sulla tariffazione del trasporto ferroviario stabilendone i tetti massimi e, poi, il *Mann-Elkins Act* del 1910, conferisce in quest'ambito alla Commissione generali poteri regolatori<sup>19</sup>. Più oltre con il tempo, l'*ICC* si troverà a potere decidere l'abbandono delle reti e/o la facoltà di interrompere i servizi, dunque con un'attività che pare superare i tratti caratteristici della regolazione, per assumere piuttosto sembianze di tipo dirigistico<sup>20</sup>.

La risposta alla crisi che attraversa il trasporto ferroviario a partire dai primi decenni del novecento è diversificata. Con il *Transportation Act* del 1920 si demanda all'*ICC* la predisposizione di un atto di pianificazione, (asseritamente) utile, nella sua attuazione, a conferire una migliore efficienza al sistema attraverso una complessiva operazione (economica) di consolidamento<sup>21</sup>. Successivamente, è lo Stato a intervenire direttamente nel mercato. Come già si è detto, con il *Rail Passenger Service Act* del 1970 viene

---

<sup>16</sup> Per la descrizione storica di alcuni esempi in tal senso, e per i loro effetti, cfr. ancora C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 36-37, 118-119, 123, 157-159.

<sup>17</sup> R.D. STONE, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy*, New York, 1991. Per considerazioni più ampie sul ruolo della *ICC* cfr. P.S. DEMPSEY, *The Rise and Fall of the Interstate Commerce Commission*, in *Marquette Law Review*, 2012, p. 1151 ss., *ivi* per ulteriori riferimenti. Un profilo interessante, che tuttavia la sede non consente di adeguatamente approfondire, concerne l'impatto della regolazione (amministrativa) federale con i poteri (legislativi) dei singoli Stati. Possono tuttavia ricordarsi due (precedenti) pronunce della Corte suprema, 94 U.S. 164, *Peik v Chicago & Northwestern Railway Company* (1876) e 118 U.S. 557, *Wabash, St. Louis & Pacific Railway Company v Illinois* (1886), con considerazioni difformi rispetto alla possibilità per i singoli Stati federali di incidere sul commercio fra i diversi Stati. Per una panoramica più ampia, (anche) alla luce del ruolo della *ICC*, si veda H. HOVENKAMP, *Regulatory Conflict in the Gilded Age: Federalism and the Railroad Problem*, in *Yale Law Journal*, 1988, p. 1017 ss.

<sup>18</sup> Come noto, lo *Sherman Act* del 1890, prima legislazione *antitrust* degli Stati Uniti d'America, viene concepito proprio al fine di contrastare il potere, in effetti non solo economico, dei grandi agglomerati industriali, tra cui quelli del settore ferroviario. Tra i primi, e più celebri, casi *antitrust* decisi dalla *Supreme Court* ve ne sono infatti due concernenti il trasporto ferroviario: quello relativo alla (invalidazione della) fusione tra *Great Northern* e *Northern Pacific* che aveva dato luogo alla *Northern Securities Company* (193 U.S. 197 *Northern Securities v United States* (1904)) e l'altro concernente l'(invalidazione della) acquisizione della *Southern Pacific* da parte della *Union Pacific Railroad* (226 U.S. 61 *United States v Union Pacific Railroad* (1912)).

<sup>19</sup> Per una più puntuale analisi dei quali cfr. R.D. STONE, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy*, cit., p. 10 ss.

<sup>20</sup> Su questi particolari profili S. TORRICELLI, *La regolazione del sistema ferroviario negli Stati Uniti: un modello anomalo*, cit., p. 977-980, nonché, per una più generale considerazione del funzionamento e del ruolo dell'*ICC*, *ivi*, p. 972 ss.

<sup>21</sup> Meglio nota come *Ripley's Plan*, dal nome dell'economista di *Harvard* che materialmente predispose il piano. Sulle non esaltanti fortune dello stesso, cfr. ancora C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 262 ss.

istituita l'*Amtrak*, società pubblica che prende in carico svariati servizi prima espletati da operatori privati. Una operazione simile interviene con la istituzione, ad opera del *Regional Rail Reorganization Act* del 1973, della *Consolidated Rail Corporation*, società pubblica operante principalmente nel nord-est del paese<sup>22</sup>.

La (permanente) crisi del settore viene, almeno a partire da un certo momento, affrontata attraverso incisive politiche di deregolamentazione. Un significativo passo in tal senso è quello del *Railroad Revitalization and Regulatory Reform Act* del 1976, altrimenti noto come "*4R Act*". Tale atto assume molteplici scopi, tra cui quello di mettere a disposizione importanti somme per l'operatività di *Amtrak* e *Conrail*. Soprattutto, però, esso interviene sui poteri regolatori dell'*ICC*, diminuendone l'ambito e l'intensità<sup>23</sup>. Questo processo prosegue quindi con lo *Staggers Rail Act* del 1980, il quale limita in modo ancora più rilevante i poteri dell'*ICC*, corrispondentemente aumentando i margini di (libertà e) operatività degli operatori privati nel mercato<sup>24</sup>.

Nel 1995, con l'*ICC Termination Act*, la Commissione viene abolita e (in larga misura) i suoi poteri attribuiti alla (neocostituita) *Surface Transportation Board*, all'epoca inquadrata all'interno dell'amministrazione governativa federale, e non quindi con le caratteristiche di una agenzia (del tutto) indipendente<sup>25</sup>. A quel momento le funzioni relative alla sicurezza del trasporto ferroviario erano già nella competenza della *Federal Railroad Administration*, costituita nel 1966. L'*ICC Termination Act*, quindi, "chiude" un percorso di regola(menta)zione del trasporto ferroviario durato oltre un secolo, ponendo così le basi a quello che, con qualche successivo assestamento, costituisce l'assetto attuale della disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America<sup>26</sup>.

## **2. L'assetto attuale della regolazione amministrativa del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America**

L'assetto regolatorio promanante dalla attuale disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d'America prevede l'intervento, distinto per ambiti di competenza, di due autorità amministrative, segnatamente la *Federal Railroad Administration* e la *Surface Board of Transportation*.

La *Federal Railroad Administration* viene istituita con il *Department of Transportation Act* del 1966. Essa, che è una delle dieci agenzie del dipartimento dei trasporti degli Stati Uniti d'America ha come scopo istituzionale quello di garantire la sicurezza del trasporto ferroviario, oltre che di intervenire nelle fasi (di programmazione) dello sviluppo della rete ferroviaria<sup>27</sup>.

Quanto al primo fra i due dei compiti segnalati, la *Federal Railroad Administration*, tra l'altro, implementa le regole di sicurezza e i loro *standard*, compie ispezioni al fine di

---

<sup>22</sup> C. WOLMAR, *The Great Railroad Revolution. The History of Trains in America*, cit., p. 301 ss.; R.D. STONE, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy*, cit., p. 44 ss.

<sup>23</sup> R.D. STONE, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy*, cit., p. 76 ss.

<sup>24</sup> R.D. STONE, *The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy*, cit., p. 113 ss., anche per una valutazione degli effetti che allo *Staggers Act* conseguono.

<sup>25</sup> P.S. DEMPSEY, *The Rise and Fall of the Interstate Commerce Commission*, cit., p. 1181 ss.

<sup>26</sup> E. GALLAMORE, J.R. MEYER, *American Railroads. Decline and Renaissance in the Twentieth Century*, cit., p. 396 ss.

<sup>27</sup> Informazioni (più) puntuali sul ruolo e sull'attività della *Federal Railroad Administration* sono reperibili sul relativo sito istituzionale, disponibile presso <https://railroads.dot.gov/>.

garantire il rispetto di tali regole, acquisisce dati e informazioni al fine di potere prevenire, ad ampio raggio, i rischi che derivano dall'esercizio dell'attività di trasporto ferroviario. Rispetto alla originaria struttura, le previsioni del *Rail Safety Improvement Act* del 2008 hanno esteso gli ambiti d'intervento dell'agenzia e rafforzato le modalità di *enforcement* della disciplina di settore alla stessa riconducibili, a partire dall'incremento della potestà sanzionatoria<sup>28</sup>.

La *Federal Railroad Administration* non si limita solo alla valutazione dell'esistente ma, altresì, svolge una autonoma attività di ricerca, tanto di base quanto applicata, finalizzata all'acquisizione e allo sviluppo di soluzioni innovative al fine assicurare un trasporto sicuro, efficace e affidabile di persone e di merci all'interno della rete ferroviaria<sup>29</sup>. Peraltro, al cospetto di una dimensione regolatoria come quella statunitense, dove l'amministrazione negoziata si dimostra recessiva, studi recenti hanno suggerito proprio per quest'ambito l'importanza dello sviluppo della stessa, evidenziando le utilità delle interazioni tra pubblico e privato ai fini della prevenzione dei rischi<sup>30</sup>.

L'altra competenza che la *Federal Railroad Administration* esercita è quella relativa alla pianificazione e al supporto alla (e/o allo studio della) pianificazione dello sviluppo della rete ferroviaria, rispettivamente per l'intera nazione, per i singoli Stati e per aree territoriali omogenee ricomprendenti più Stati.

In particolare, con il *Passenger Rail Investment and Improvement Act* del 2008, la *Federal Railroad Administration* si è vista riconoscere il compito di sviluppare un piano nazionale ferroviario coerente con quelli approvati dai singoli Stati, e ciò al fine di promuovere uno sviluppo integrato ed efficiente per il trasporto di merci e di persone<sup>31</sup>. In base a ciò, nell'ottobre del 2009 è stata fornita una preliminare versione di questo piano<sup>32</sup>, sulla quale sono stati quindi acquisiti pareri, istanze e osservazioni, da parte dei vari portatori di interessi, privati e pubblici<sup>33</sup>.

Il *Passenger Rail Investment and Improvement Act* richiede anche ai singoli Stati federali di emanare un piano ferroviario inerente al loro territorio, che compete (poi) alla *Federal Railroad Administration* di approvare<sup>34</sup>. Nel settembre del 2013 questa agenzia ha emanato una guida con la quale si indica il procedimento che deve essere seguito ai fini dell'adozione degli atti statali di pianificazione, con la quale sono stati inoltre specificati sia i requisiti formali richiesti che il contenuto (sostanziale) del piano, nonché il processo e i criteri da seguirsi ai fini della approvazione in sede (amministrativa) federale<sup>35</sup>.

---

<sup>28</sup> Cfr. *Rail Safety Improvement Act*, P.L. 110-432, 110th Congress (Oct. 16, 2008), *Section* 301 ss.

<sup>29</sup> Sulla operatività concreta di tale attività di ricerca può vedersi il documento della stessa *Federal Railroad Administration*, *Research and Development Strategic Plan, FY 2013 - FY 2017*, disponibile presso <https://www.fra.dot.gov/eLib/details/L04568>.

<sup>30</sup> H.J. WISEMAN, *Negotiated Rulemaking and New Risks: A Rail Safety Case Study*, in *Wake Forest Journal of Law & Policy*, 2017, p. 206 ss.

<sup>31</sup> *Passenger Rail Investment and Improvement Act*, H.R. 6003, 110th Congress (Oct. 16, 2008), *Section* 307 ss.

<sup>32</sup> *Preliminary National Rail Plan* del 15 ottobre 2009, disponibile presso <https://www.fra.dot.gov/eLib/details/L02695>.

<sup>33</sup> Una versione "consolidata" del piano federale della rete di trasporto ferroviario statunitense è stata pubblicata nel settembre 2012, disponibile presso <https://www.fra.dot.gov/eLib/Details/L02696>.

<sup>34</sup> Cfr. *Passenger Rail Investment and Improvement Act*, *Section* 302 ss.

<sup>35</sup> Disponibile presso <https://www.fra.dot.gov/eLib/Details/L02696>. Secondo quanto si precisa in tale guida, i piani degli Stati federali già completati prima della sua emanazione che soddisfino i requisiti del *Passenger Rail Investment and Improvement Act*, per come concretamente determinati della *Federal*

Infine, occorre segnalare che la *Federal Railroad Administration* promuove e conduce un'attività di pianificazione concernente più Stati all'interno di un contesto territoriale (omogeneo). Si tratta di una attività che muove dal trasporto ferroviario, ma che prende tuttavia in considerazione, anche in un'ottica di lungo periodo, un sistema integrato con il trasporto locale, aereo e automobilistico, identificando i passaggi da seguire, gli attori da coinvolgere e gli strumenti attraverso i quali finanziarne la realizzazione<sup>36</sup>.

L'altra autorità amministrativa investita di compiti di regolazione nel settore del trasporto ferroviario è la *Surface Transportation Board*. Essa viene istituita con l'*ICC Termination Act* del 1995, che ancora oggi costituisce la principale fonte normativa della sua attività, sicché si trova a esercitare molte delle funzioni regolatorie in precedenza in quest'ambito attribuite all'*Interstate Commerce Commission*<sup>37</sup>. Specificamente, alla *Surface Transportation Board* compete, tra l'altro, di decidere sulle controversie sorte in merito alla tariffazione dei servizi e dell'accesso alle reti, di pronunciarsi relativamente alle fusioni tra operatori, nonché in ordine a (nuove) costruzioni, vendite e abbandoni di linee<sup>38</sup>.

Inizialmente concepita come una agenzia del *Federal Department of Transportation*, a seguito del recente *Surface Transportation Board Reauthorization Act* del 2015 essa accresce la propria autonomia, divenendo così una vera e propria agenzia federale indipendente<sup>39</sup>. Inoltre, il numero dei componenti del *Board* è stato con lo stesso atto aumentato da tre a cinque, con la contestuale previsione, pur sempre all'interno di regole procedurali predeterminate, anche di incontri "privati" tra i commissari per discutere di questioni sottoposte all'attenzione dell'agenzia<sup>40</sup>. Sempre con la suddetta riforma del 2015 sono stati ampliati e implementati i poteri della *Surface Transportation Board*, prevedendosi in particolare che questa possa svolgere investigazioni relative a problematiche sia di rilevanza federale che statale<sup>41</sup>, nonché modificare le procedure "arbitrali" che innanzi alla stessa si svolgono, altresì disponendo (si) l'aumento della misura dei danni risarcibili<sup>42</sup>. Tra le altre cose, la segnalata riforma ha anche inciso sui tempi procedurali necessari per la revisione delle tariffe (in precedenza) approvate, diminuendoli sensibilmente<sup>43</sup>.

---

*Railroad Administration*, possono essere comunque positivamente valutati anche in relazione a una (successiva) richiesta di finanziamento "amministrata" ai sensi dello stesso *Passenger Rail Investment and Improvement Act*. Peraltro, poiché i singoli piani degli Stati federali devono essere rivisti ogni cinque anni, eventuali richieste successive di finanziamento impongono preliminarmente che il (nuovo) piano soddisfi tutti i requisiti che la guida prevede.

<sup>36</sup> Attualmente sono stati al riguardo realizzati due studi, il *Southeast Regional Rail Planning* nel 2016 (<http://southeastrailplan.org/>), e il *Midwest Regional Rail Planning* nel 2017 (<https://www.midwestrailplan.org/>).

<sup>37</sup> Cfr. in proposito P.S. DEMPSEY, *The Rise and Fall of the Interstate Commerce Commission*, cit., il quale pur evidenziando come non tutte le funzioni dell'*Interstate Commerce Commission* siano state trasferite alla *Surface Transportation Board*, essendo alcune fra queste attratte nella competenza del *Department of Transportation*, considera tuttavia come questa nuova entità "is essentially a railroad agency - as had been the original ICC", *ivi*, p. 1185.

<sup>38</sup> Più ampie informazioni possono essere acquisite sul sito istituzionale della stessa *Surface Transportation Board*, disponibile presso <https://www.stb.gov/stb/index.html>.

<sup>39</sup> *Surface Transportation Board Reauthorization Act*, P.L. 114-110, 114th Congress (18 Dec. 2015), Section 3.

<sup>40</sup> *Surface Transportation Board Reauthorization Act*, Sections 4-5.

<sup>41</sup> *Surface Transportation Board Reauthorization Act*, Section 12.

<sup>42</sup> *Surface Transportation Board Reauthorization Act*, Section 13.

<sup>43</sup> *Surface Transportation Board Reauthorization Act*, Section 11.

### **3. Le governmental corporation del trasporto ferroviario statunitense e l'esercizio di poteri regolatori "privati"**

Nell'ambito della regolazione del trasporto ferroviario statunitense, un profilo di interesse concerne (la possibilità del)l'esercizio di poteri regolatori da parte di operatori che, pur svolgendo la loro attività attraverso l'uso del "comune" strumento societario manifestano elementi di rilevanza pubblicistica sia per l'assegnazione legislativa di uno scopo pubblico che in ragione della soggettività pubblica dell'azionista, che nel caso è lo Stato federale. Così, finiscono per esserne interessate questioni teoriche di essenziale consistenza e centrale rilevanza per il diritto amministrativo statunitense, quali, tra le altre, la possibilità di estendere la (dottrina della) *delegation doctrine* a soggetti (formalmente) privati<sup>44</sup> e/o la legittimità dell'esercizio di poteri regolatori da parte di soggetti che, a prescindere dalla loro qualificazione, sono portatori di un interesse (proprio) nel contesto dei processi economici oggetto della regolazione<sup>45</sup>.

Da recente, la problematica si è ripetutamente riproposta nelle più alte corti federali con riferimento a specifici aspetti dell'attività di *Amtrak*, che è qui utile ripercorrere nei loro tratti essenziali.

Allorquando fu costituita *Amtrak* viene ad assumere (onerosi) impegni che sono nella sostanza di "servizio pubblico" rispetto ai collegamenti ferroviari per passeggeri tra le diverse città, e si vede (sempre legislativamente) riconosciuta una preferenza per l'accesso alle reti, che sono per lo più quelle utilizzate per il trasporto merci. Tale condizione pone evidentemente un conflitto tra il diritto che i titolari hanno di utilizzare le reti di loro proprietà e le prerogative riconosciute ad *Amtrak* ai fini del rispetto (degli orari di) servizio che la stessa garantisce ai passeggeri<sup>46</sup>. Con lo scopo di fornire strumenti giuridici (ritenuti) appropriati per il "governo" di tale conflitto, quindi, il Congresso degli Stati Uniti ha, tra le altre, inserito due specifiche previsioni all'interno del *Passenger Rail Investment and Improvement Act* del 2008. Una prima, presente nella sezione 207 (a), riconosce (congiuntamente) alla *Federal Railroad Administration* e ad *Amtrak* sia la "delega" a definire e attuare le *performance* orarie riferibili ai servizi della stessa *Amtrak* che la (conseguente) strutturazione delle prerogative di accesso alla rete che a tale potestà conseguono. Una seconda, invece, presente nella sezione 213 (a) autorizza l'intervento, in primo luogo sanzionatorio, della *Surface Transportation Board* ogni qual volta le *performance* predeterminate in tale sede regolatoria non siano (state) rispettate da *Amtrak*, eventualmente in dipendenza della mancata (puntuale) osservanza, da parte di terzi, dell'obbligo di attribuirgli la dovuta preferenza nell'accesso alle reti di trasporto.

Nel contesto di tale dimensione regolatoria, non appena la descritta attribuzione è stata - per la prima volta - esercitata congiuntamente dalla *Federal Railroad Administration* e da *Amtrak* nell'anno 2010, l'*American Railroad Association* ne ha fatto questione in sede giudiziaria, avanzando svariati argomenti contrari, sia costituzionali che (più)

---

<sup>44</sup> Da ultimo, per una generale valutazione della problematica, J.M. RICE, *The Private Nondelegation Doctrine: Preventing the Delegation of Regulatory Authority to Private Parties and International Organizations*, in *California Law Review*, 2017, p. 540 ss., 547 ss., 553 ss., *ivi* per ulteriori riferimenti.

<sup>45</sup> A. VOLOKH, *The New Private-Regulation Skepticism: Due Process, Non-Delegation and Antitrust Challenges*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 2004, p. 932 ss., con riferimento specifico alle pagine 940-950 per la considerazione del(le) refluenze del) principio del *Due Process of Law* rispetto alla teori(c)a della *delegation doctrine*.

<sup>46</sup> E. GALLAMORE, J.R. MEYER, *American Railroads. Decline and Renaissance in the Twentieth Century*, cit., p. 159 ss.

propriamente riferibili al “merito” dell’esercizio del potere regolatorio. Ribaltando la decisione della corte federale di prima istanza, il giudice di appello del *DC Circuit* valutava come non ammissibile la *delegation of legislative power* riconosciuta a beneficio di un soggetto privato e su tale presupposto, assorbita ogni ulteriore questione, riteneva incostituzionale la legislazione avversata<sup>47</sup>. La Corte Suprema, però, ha espresso sul punto una visione diversa e, valorizzando soprattutto l’organizzazione e la struttura di *Amtrak - created by the Government, controlled by the Government e operating for the Government -*, reputa di qualificarla quale *governmental entity*, dunque rinviando alla corte inferiore per una nuova valutazione su tali affermate basi<sup>48</sup>. Restituito il caso alla corte di merito, tuttavia, questa riafferma, sebbene con diversa argomentazione, l’incostituzionalità del potere esercitato e della legislazione che ne costituisce il presupposto. Infatti, si pone questa volta rilievo alla violazione del principio costituzionale del *Due Process of Law*, con riferimento al quale nessun soggetto che ne ha un (proprio) interesse può legittimamente esercitare poteri regolatori destinati a produrre effetti nei confronti dei suoi concorrenti<sup>49</sup>.

L’esito di tale giudizio, così, fa venire meno la concreta possibilità di definire delle legittime prerogative di accesso alla rete in capo ad *Amtrak* conformemente alla sezione 207 (a) del *Passenger Rail Investment and Improvement Act*. Quindi, sollecitata dalla stessa *Amtrak*, interviene in tal senso la *Surface Transportation Board*. In particolare, facendo agio sulla previsione della sezione 213 (a), questa agenzia ritiene di potere esercitare *anche* i poteri di indicati alla sezione 207 (a), che di quelli (certamente) suoi “propri” costituiscono il presupposto. Il giudice di appello federale, però, non considera tale modo di operare legittimo, osservando - tra l’altro - come la delega legislativa risulti espressa altrimenti, ancorché in contrasto al disposto costituzionale<sup>50</sup>. La Corte Suprema ha rifiutato il *certiorari* richiestole in ordine a quest’ultimo caso e dunque, certo che *sic stantibus rebus* la *Surface Transportation Board* non può esercitarli, rimane al momento “aperta” la questione concernente lo specifico esercizio dei poteri di regolazione che governano lo svolgimento dell’attività di *Amtrak*.

#### **4. La (ir)rilevanza della legislazione antitrust nel contesto della disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America**

Il rapporto tra regolazione e concorrenza nel diritto statunitense si struttura per lo più come uno di tipo escludente. Secondo quanto sembra desumersi dalla giurisprudenza della Corte Suprema, infatti, per quella parte dell’attività di mercato sottoposta alla

---

<sup>47</sup> *Association of American Railroads v Department of Transportation* 721 F. 3d 666 (D.C. Circuit 2013).

<sup>48</sup> 575 U.S. *Department of Transportation v Association of American Railroads* (2015).

<sup>49</sup> *Re: Association of American Railroads v Department of Transportation* 821 F. 3d 19 (D.C. Circuit 2015). La Corte di Appello basa - principalmente - la sua decisione su un caso della Corte Suprema, 298 U.S. 238 *Carter v Carter Coal* (1936) preesistente all’*Administrative Procedure Act* e concernente la (contrastante) regolazione di interessi privati (avversi). Se ne fa quindi una questione tutta interna alla ricostruzione dei limiti all’esercizio del potere (pubblico come privato) che la Costituzione americana pone, di cui appunto il principio del *Due Process of Law* costituisce una delle principali espressioni.

<sup>50</sup> *Union Pacific Railroad Co. v Surface Transportation Board*, 863 F. 3d 816 (8th Circuit 2017), che, tra le altre, fa agio su due pronunce della Corte Suprema: 488 U.S. 204 *Bowen v Georgetown University Hospital* (1988), per la quale “*it is axiomatic that an administrative agency’s power to promulgate legislative regulations is limited to the authority delegated by Congress*” e 133 S. Ct. 1863, *City of Arlington v F.C.C.* (2013), che precisa come “*for Chevron deference to apply, the agency must have received congressional authority to determine the particular matter at issue in the particular manner adopted*”.

*jurisdiction* di un regolatore non pare legittimamente possibile l'esercizio delle tutele *antitrust*<sup>51</sup>. D'altra parte, non mancano le *antitrust immunity* e, una fra queste, peraltro significativamente ampia, concerne appunto il trasporto ferroviario.

Le radici storiche di questa specifica prerogativa datano ai primi decenni del secolo trascorso, quando con il *Transportation Act* del 1920 viene concessa l'esenzione dallo scrutinio *antitrust* per quelle fusioni tra operatori autorizzate dall'*Interstate Commerce Commission*. Non essendo tuttavia venuti del tutto meno i tentativi delle autorità preposte all'*antitrust enforcement* con il (successivo) *Transportation Act* del 1940 tutte le attività svolte nel contesto del settore dei trasporti vengono sostanzialmente "immunizzate" dalle conseguenze derivanti dall'applicazione del diritto *antitrust* laddove l'*Interstate Commerce Commission* le avesse preventivamente autorizzate. Il *Reed-Bulwinkle Act* del 1948, quindi, stabilizzerà ulteriormente tali esenzioni<sup>52</sup>.

Sebbene non si possa oggi dire, anche in ragione degli sviluppi giurisprudenziali in argomento, che nell'ambito del settore ferroviario risulti esclusa qualsivoglia tipologia di azione *antitrust*, certo è che rimangono ampi margini di immunità, sulla cui utilità oggi ci si interroga con crescente attenzione. Se, infatti, tale specifica tipologia di *antitrust immunity*<sup>53</sup> poteva riscontrare una qualche giustificazione allorquando il settore risultava essere pesantemente regolato dall'*Interstate Commerce Commission*, dopo la progressiva deregolamentazione di questo la stessa appare oggi assai meno significativa. Vi sono quindi larghi spazi dell'attività degli operatori ferroviari che, sebbene esenti dalla valutazione in termini *antitrust*, non risultano essere nemmeno regolati, o comunque non risultano essere esaustivamente regolati, in modo tale da fronteggiare le potenziali distorsioni concorrenziali che nel relativo mercato si determinano. D'altra parte, un argomento ulteriore risiede nell'attuale assetto di questo stesso mercato, che allo stato riscontra la presenza di soli sette operatori, al cospetto delle diverse decine dei primi decenni del secolo trascorso. Pertanto, sebbene tale dato possa probabilmente essere valutato (anche) in termini di efficienza, la concentrazione del mercato ferroviario, con tutti (i potenziali) squilibri che allo stesso risultano connessi, pone in risalto l'opportunità di modifiche legislative che siano in grado di fronteggiarne la rilevanza con strumenti giuridici maggiormente adeguati rispetto a quelli attuali.

Così, più volte da recente sono emerse iniziative, tanto al Congresso che nel Senato, tese a reintrodurre, quantomeno in parte, l'applicazione della (rilevanza della) disciplina *antitrust* in ambito ferroviario. Tali tentativi, tuttavia, sono allo stato rimasti senza utile esito<sup>54</sup>. Ciò, peraltro, determina delle concrete refluenze rispetto alla (proiezione della) attività regolatoria che si richiede alla *Surface Transportation Board*, la quale riscontra

---

<sup>51</sup> La giurisprudenza della Corte Suprema appare decisamente orientata in tal senso soprattutto dopo il famoso caso *Trinko*, 540 U.S. 398, *Verizon v Trinko* (2004). Tra la sconfinata letteratura in argomento, una buona base per ulteriori riflessioni può essere costituita da P.J. WEISER, *The Relationship of Antitrust and Regulation in a Deregulatory Era*, in *Antitrust Bulletin*, 2005, p. 1 ss.

<sup>52</sup> Per una dettagliata descrizione di questo percorso si veda P.S. DEMPSEY, *Rate Regulation and Antitrust Immunity in Transportation: The Genesis of this Endangered Species*, in *American University Law Review*, 1983, p. 335 ss., in particolare 354 ss.

<sup>53</sup> Progressivamente ricostruita (anche) attraverso l'attività delle corti a partire dalla *Keogh doctrine* (260 U.S. 156 *Keogh v Chicago & Northwestern Company* (1922)), per la quale quando vi è l'autorizzazione di una tariffa (all'epoca) da parte dell'ICC si elide - implicitamente - la possibilità dello scrutinio *antitrust*.

<sup>54</sup> La più nota (e incisiva) della quali è stata quella del *Railroad Antitrust Enforcement Act* del 2009 (S 146 111th).

sollecitazioni utili a farle assumere, in concreto, connotati intrinsecamente concorrenziali.

### **5. La “lezione” americana sul trasporto ferroviario**

Affinché l’analisi del dato giuridico straniero non risulti confinata all’interno di una logica descrittiva, occorre recepirne gli elementi di sintesi e trarne indicazioni utili alle prospettive, evolutive come anche applicative, del diritto “domestico”. Così, la (evoluzione della) disciplina del trasporto ferroviario negli Stati Uniti d’America offre spunti di sicuro interesse per la riflessione giuridica su di una materia che ha proprio da recente conosciuto rilevanti elementi di cambiamento, cui dunque la comparazione fornisce elementi utili in quanto beneficiari di un turno di tempo più ampio in ordine sul quale l’analisi si sviluppa.

Se, più in generale, si dirige l’attenzione nei confronti dell’intero ambito disciplinare del diritto dei trasporti, è facile avvedersi della dirompente novità costituita, nell’ordinamento italiano, dalla istituzione di una autorità amministrativa indipendente preposta alla regolazione del settore. Per il giurista il cambiamento è essenziale perché a una disciplina (quasi) esclusivamente incentrata sul diritto privato se ne sostituisce un’altra a regime amministrativo, con tutto ciò che ne consegue nei termini della (continuità nella) modulazione di interessi privati e pubblici, dei principi al riguardo applicabili e degli strumenti di tutela disponibili. Il trasporto ferroviario impatta quindi con questa nuova dimensione, che impone una mutazione nel metodo prima ancora che nella valutazione degli esiti dell’analisi<sup>55</sup>. Negli Stati Uniti d’America, invece, il trasporto ferroviario è stato sino (quasi) dai suoi inizi sottoposto a una attività di regolazione promossa da una autorità amministrativa, e tale paradigma, che si è visto essere (stato) mutevole per intensità e modalità, costituisce un utile elemento di confronto per le necessità attuali del diritto “domestico”.

Vi è, almeno, un ulteriore dato, certamente non meno rilevante di quello prima indicato, che occorre tenere in adeguata considerazione, ed esso è costituito dalla necessità (giuridica) di estendere il mercato ferroviario al di là dell’ambito statale. Come noto, infatti, la legislazione europea ha progressivamente “costruito” uno spazio ferroviario europeo unico e le prospettive del trasporto ferroviario statale devono necessariamente considerare le conseguenze, giuridiche come di mercato, che tale (nuova) dimensione impone. Anche in questo caso l’esperienza degli Stati Uniti d’America appare di certa utilità, visto che l’espansione nazionale dai singoli Stati federali di quel mercato, sia pure in un contesto tecnologico evidentemente diverso da quello attuale, ha costituito un momento fondamentale di confronto per la valutazione di problematiche giuridiche di rilevante impatto come sono quelle relative allo sviluppo della dialettica tra regola(ment)azione locale e nazionale e alla progressiva uniformazione, in primo luogo attraverso il controllo giuridico, degli elementi (tecnici) in relazione ai quali consentire e valutare l’attività degli operatori in quel mercato.

Se, dunque, anche dopo le più recenti direttive europee in tema di trasporto ferroviario l’ambito delle valutazioni che occorre sviluppare segnala la perdurante esistenza di un confronto tra il libero esercizio di un’attività privata, regolazione<sup>56</sup> e pianificazione<sup>57</sup>,

---

<sup>55</sup> Per l’evoluzione della relativa disciplina e le sue conseguenze cfr. A. POLICE, *Il servizio pubblico di trasporto in Italia: regolazione e mercato nel trasporto ferroviario*, in *Nuove autonomie*, 2015, p. 321 ss.

<sup>56</sup> In ordine alla quale è sempre utile avere presente il contributo di L. GIANI, *Attività amministrativa e regolazione di sistema*, Torino, 2002.

pare opportuno condensare gli esiti di questa ricerca allo scopo di utilizzarne gli spunti più promettenti. In estrema sintesi, la regolazione giuridica del trasporto ferroviario statunitense pare manifestare tre caratteristiche essenziali. La prima, strutturale, concerne l'organizzazione dell'attività, dove la proprietà delle reti non è (necessariamente) pubblica, e dove quindi il ruolo dei poteri pubblici diviene principalmente quello di garantire la sicurezza e l'accesso equo e non discriminatorio alle reti. La seconda, (più propriamente) regolatoria, concerne il peso e il metodo della regola(menta)zione del trasporto ferroviario, progressivamente sempre meno invasiva e fondamentalmente sganciata dalle vicende dell'*antitrust*. La terza, a un tempo "politica" ed economica, afferisce al ruolo (diretto) del pubblico nel relativo mercato, dove accanto a (diversificate) forme di sostegno agli operatori privati, si dà il riscontro dell'attività di società pubbliche all'interno di dinamiche fondamentalmente indifferenti alle comuni logiche di mercato.

La legislazione europea si è molto concentrata sulla necessità di separare la gestione delle reti dalla offerta dei servizi<sup>58</sup>. L'*unbundling*, in effetti, costituisce una tecnica regolatoria molto comune ai processi di liberalizzazione dei mercati originariamente caratterizzati da una integrazione verticale, nei quali quindi si riscontra(va) la contestuale proprietà delle infrastrutture e l'offerta di servizi in capo a un unico operatore, per lo più operante in regime di monopolio. Sulla indipendenza dei gestori delle reti ferroviarie, in realtà, il legislatore europeo è ancora da recente intervenuto, con disposizioni incisive dirette a garantirne l'indipendenza e la trasparenza finanziaria<sup>59</sup>. L'apertura al mercato, tuttavia, rischia di marginalizzare un aspetto importante, tra l'altro essenziale alla stessa logica del trasporto come servizio, che è quello relativo all'ampliamento, allo sviluppo e all'ammodernamento della rete ferroviaria, in ordine al quale i meccanismi di coordinamento adesso previsti sono forse insufficienti<sup>60</sup>. Così come accade negli Stati Uniti d'America, quindi, potrebbe forse essere utile implementarli mediante processi decisionali unitari ai fini di una pianificazione "comune" della rete all'interno dello spazio unico ferroviario europeo<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Sulle cui coordinate si rinvia a M. D'ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006, p. 4298 ss. Si veda anche N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007.

<sup>58</sup> Cfr. il considerando 6 della direttiva (UE) 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, che istituisce lo spazio ferroviario europeo unico (GUUE L343/32), per il quale al fine di "garantire il futuro sviluppo e un'efficiente gestione del sistema ferroviario, è opportuno operare una distinzione fra la fornitura dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura. In queste condizioni occorre che in tutti i casi queste due attività abbiano contabilità distinte e possano essere gestite separatamente". Di tale documento normativo si vedano quindi, tra gli altri, l'art. 6, concernente appunto la separazione contabile, e l'art. 7, relativo alla indipendenza delle funzioni essenziali dei gestori dell'infrastruttura,

<sup>59</sup> Si vedano adesso gli "interventi" della direttiva (UE) 2016/2370 (del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria) sulla precedente direttiva 2012/34 rispetto all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria, tra cui la modifica dell'art. 7, con la previsione di più stringenti vincoli di indipendenza, e l'inserimento degli artt. 7 *bis* (indipendenza delle funzioni essenziali), 7 *ter* (imparzialità del gestore dell'infrastruttura rispetto alla gestione del traffico e alla programmazione della manutenzione), 7 *quinqies* (trasparenza finanziaria).

<sup>60</sup> Cfr. adesso gli articoli 7 *sexies* (meccanismi di coordinamento) e 7 *septies* (rete europea dei gestori dell'infrastruttura) della direttiva 2012/34, per come integrata dalla direttiva 2016/2370.

<sup>61</sup> In effetti l'art. 7 *septies* della direttiva europea 2012/34 prevede che, al fine di agevolare la prestazione di servizi ferroviari efficienti ed efficaci all'interno dell'Unione, *gli Stati membri assicurano che i relativi*

Anche il rapporto tra lo svolgimento dell'attività di trasporto ferroviario e la sua regolazione nel contesto dello spazio unico europeo necessiterebbe, probabilmente, di essere implementato. La disciplina europea, in realtà, prevede delle forme di cooperazione nell'attività dei singoli organi di regolazione nazionali, anche ai fini dell'adozione di principi e di pratiche comuni<sup>62</sup>. L'esperienza americana, tuttavia, dimostra platealmente l'insufficienza di una regolazione parcellizzata (a un livello territoriale circoscritto) quando il mercato di riferimento è più ampio di quello (singolarmente) regolato. Innanzi a una simile evenienza, d'altra parte, i rimedi *antitrust* possono risultare utili ma non sempre realmente efficaci ai fini della regolare operatività dei mercati<sup>63</sup>. Emerge così la necessità di pensare a processi decisionali centralizzati o, comunque, idonei a coinvolgere unitariamente i vari regolatori, quantomeno innanzi a decisioni rilevanti che impattano sulle dinamiche dell'intero mercato ferroviario europeo.

L'altro profilo concerne gli obblighi di servizio pubblico, che spesso, ma con la significativa eccezione dell'alta velocità<sup>64</sup>, la legislazione europea pone al di fuori della logica regolatoria (comune), dunque consentendo spazi di privilegio per lo più nella disponibilità di società pubbliche (locali). Ora, la soddisfazione dei diritti (di trasporto) dei cittadini rappresenta una esigenza imprescindibile che non può senz'altro risultare subordinata alla logica del profitto che anima il mercato. Se, però, l'idea è quella dello sviluppo di un mercato del trasporto ferroviario europeo tale prospettiva dovrebbe effettivamente essere residuale, quindi con una verifica molto rigorosa dei suoi presupposti. La realtà americana dimostra nitidamente che le società pubbliche che gestiscono il servizio di trasporto ferroviario possono ben adempiere, anche all'interno di realtà territoriali circoscritte, alla loro *mission* pur senza sottrarsi alle dinamiche del mercato. In questo caso, si è visto, l'attenzione deve piuttosto essere posta sul regolatore, al quale va richiesta un'attività rigorosa ma non invasiva, necessaria, ma

---

*gestori dell'infrastruttura principale partecipino e cooperino in una rete, che si riunisce periodicamente allo scopo - tra l'altro - di "sviluppare l'infrastruttura ferroviaria dell'Unione" (lett. a). Sennonché, per un verso, rimane sempre vigente la previsione del successivo art. 8 (finanziamento del gestore), per il quale gli Stati sviluppano l'infrastruttura ferroviaria tenendo eventualmente conto delle esigenze dell'Unione, mentre per l'altro le necessità di sviluppo che si correlano alla pianificazione richiedono passaggi (giuridici) più incisivi della semplice azione di coordinamento. Per alcune riflessioni in merito cfr. M. ZAVATTINI, *Investimenti, regolazione e concorrenza nel settore ferroviario*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, Napoli, 2016, p. 375 ss.*

<sup>62</sup> Cfr. in particolare l'art. 55, comma 8, della direttiva europea 2012/34.

<sup>63</sup> Si veda al riguardo la decisione della Commissione europea del 2 ottobre 2017 relativa a un procedimento a norma dell'articolo 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, caso AT.39813 — Ferrovie baltiche (GUUE C 383/7), dove si sanziona (economicamente) lo smantellamento di parte della rete ferroviaria in uno Stato (Lituania) come elemento ostativo allo sviluppo della concorrenza (infrastatale) nell'ambito del trasporto ferroviario, tuttavia (contestualmente) richiamandosi la necessità relativa all'adozione di comportamenti idonei a ripristinare le condizioni concorrenziali di quel mercato. Per delle riflessioni in merito al rapporto tra regolazione e concorrenza nel settore ferroviario si rinvia a N. RANGONE, *Regolazione e concorrenza nel trasporto ferroviario*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Il disordine dei servizi pubblici locali. Dalla promozione del mercato ai vincoli di finanza pubblica*. Torino, 2016, p. 123 ss.

<sup>64</sup> Cfr. l'art. 11 *bis* della direttiva 2012/34, per come integrata dalla direttiva 2016/2370, dove per il (solo) caso dell'alta velocità si attribuisce al regolatore la potestà (/obbligo) di indentificare (possibili) modifiche ai contratti che prescrivono obblighi di servizio pubblico, al fine di contemperare questa esigenza con le ragioni relative allo sviluppo della concorrenza in quel mercato.

anche sufficiente, alla piena soddisfazione dei bisogni degli utenti del trasporto ferroviario<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Richiamando (simbolicamente) una metafora letteraria può dunque qui riprendersi la idea di “leggerezza” tratteggiata da ITALO CALVINO nelle *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, Milano, 1988. La regolazione amministrativa del trasporto ferroviario, come l’esperienza statunitense ha (empiricamente) dimostrato, non dovrebbe quindi spingersi all’interno di una logica “sostitutiva” di valutazioni economiche (razionali) degli operatori del settore, posto che anche in quest’ambito il mercato si è dimostrato adatto alla identificazione delle soluzioni più utili ai fini della soddisfazione di molti degli interessi pubblici coinvolti e che, anzi, migliori servizi per l’utenza sono stati ottenuti proprio all’interno di una logica di mercato (ri)animata dalle politiche di deregolamentazione.

*Articoli e Saggi*

**Regolazione e ruolo della giurisprudenza nello sviluppo sostenibile dei porti nazionali ed europei: una realtà in continua evoluzione \* \*\***

**Letizia Colangelo**

*Dottore di ricerca in Scienze giuridiche, indirizzo Diritto pubblico e dell'economia, Università di Pisa*

---

**Abstract**

*Regulation and role of the jurisprudence in the sustainable development of domestic and European ports: a constantly evolving reality.*

*The paper aims to analyze the importance of the principle of sustainable development in the transport sector, as it represents the fundamental parameter for the updating of policies aimed at creating a competitive and, at the same time, environmentally sustainable transport system.*

*The analysis focuses, in particular, on the main environmental problems of the Italian port system and on the influence that the principle of sustainable development has had on transport policies adopted not only at national, but also at international and, above all, community level, as well as on the jurisprudential orientations of the Courts.*

*This will lead to show how the legal principles that govern the protection of the environment and, in particular, the principle of sustainable development, have played a central role in the attempt to combine the needs of environmental protection with those of economic development related to the expansion of port traffic, also leading to a change in the paradigms of administrative action when the public power is exercised in this sector.*

*Parole chiave: port system, sustainable development, environmental protection, precautionary principle, transport policies.*

---

Sommario — 1. Il principio dello sviluppo sostenibile nella politica europea dei trasporti marittimi — 2. La gestione dei rifiuti nelle aree portuali: spunti problematici dell'evoluzione normativa — 3. Il dragaggio dei fondali portuali tra evoluzione legislativa interna e giurisprudenza comunitaria — 4. Dalla VIA alla VAS: la valutazione ambientale nei piani regolatori portuali — 5. Verso uno sviluppo sostenibile

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Il presente contributo è stato concepito nell'ambito della ricerca PRIN (Progetto di rilevante interesse nazionale) 2011 "Eguaglianza nei diritti fondamentali nella crisi dello Stato e delle finanze pubbliche: una proposta per un riforma del modello di coesione sociale con riguardo alla liberalizzazione e regolazione dei trasporti", coordinatore nazionale Prof.ssa Giovanna Colombini.

delle realtà portuali? Le prospettive evolutive tra principi eurounitari e “prudenza” delle Corti.

### **1. Il principio dello sviluppo sostenibile nella politica europea dei trasporti marittimi**

Il principio dello sviluppo sostenibile<sup>1</sup> riveste un’importanza cruciale nel settore dei trasporti, in quanto rappresenta il parametro fondamentale per l’adozione di politiche volte a realizzare un sistema di trasporti competitivo e, al tempo stesso, sostenibile dal punto di vista ambientale<sup>2</sup>. Una disamina delle principali problematiche ambientali del sistema portuale italiano e delle soluzioni normative e degli orientamenti giurisprudenziali in merito non può, pertanto, prescindere da una ricognizione relativa all’influenza di questo principio sulle politiche in materia di trasporti adottate a livello internazionale e, soprattutto, comunitario.

La politica dei trasporti (art. 90 TFUE) appartiene al nucleo originario delle politiche previste dai Trattati comunitari<sup>3</sup> e, fino alla metà degli anni Ottanta, si è disinteressata alle problematiche ambientali ed è stata principalmente indirizzata a soddisfare le libertà di circolazione di persone, servizi e capitali attraverso lo sviluppo di una rete europea di trasporti.

Tale impostazione derivava anche da una ragione storica: al momento dell’istituzione delle Comunità europee e della stipula dei Trattati non era ancora emersa nell’opinione pubblica e nei governi una sensibilità nei confronti della protezione dell’ambiente, che

---

<sup>1</sup> Cfr. H.E. DALY, *Oltre la crescita. L’economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, 2001. Il concetto di sviluppo fu adottato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l’ambiente dell’Onu, e fu cristallizzato con la nota definizione di “capacità dell’umanità di rispondere alla necessità delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare le proprie”. Secondo la teoria dello sviluppo sostenibile occorre mirare alla qualità del benessere e non alla sua quantità, investendo nel capitale naturale piuttosto che in quello economico prodotto dall’uomo. Cfr. anche F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010 e R. FERRARA, *Modelli e tecniche della tutela dell’ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm. (Tar)*, 2009, p.1945 ss. Tra i contributi più recenti si può fare riferimento a E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2017, p. 626 ss.

<sup>2</sup> Cfr. M. NINO, *La politica dei trasporti nell’Unione Europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. comm. internaz.*, fasc.1, 2013, p. 227 ss.; G. QUERINI, *La tutela dell’ambiente nell’Unione Europea: un’analisi critica*, Milano, 2007; C. TUO, *Il trasporto aereo nell’Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne*, Torino, 2008. R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell’ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2005, p. 509 ss.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. amb.*, 1998, p. 235 ss.; S.M. CARBONE, F. MUNARI, *Lo sviluppo sostenibile nel contesto degli scambi internazionali e delle regole di diritto internazionale ad essi relative*, in *Dir. Comm. Int.*, 1999, p. 35 ss.; L. AMMANNATI, A. CANEPA, *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2015; L. MARFOLI, *Trasporti, ambiente e mobilità sostenibile in Italia Fonti*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 3-4, 2013, p. 305 ss. Nell’ambito delle fonti comunitarie si deve far riferimento: alla Risoluzione del Parlamento europeo *Un futuro sostenibile per i trasporti*, in GU C 351E del 2.12.2011, p. 13 ss., lett. B, C; al Parere del Comitato economico e sociale europeo *La politica europea dei trasporti nel quadro della strategia di Lisbona dopo il 2010 e della strategia per lo sviluppo sostenibile*, in GU C 354 del 28.12.2010, p. 23 ss., par. 2.3; al Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema *Sviluppo sostenibile della politica dei trasporti dell’UE e pianificazione della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)*, in GU C 248 del 25.8.2011, p. 31 ss., par. 3.13.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione più approfondita si può fare riferimento a M. NINO, *La politica dei trasporti*, cit., par. 3.1.

era, piuttosto, percepita come un ostacolo alla realizzazione del mercato comune e al potenziamento del sistema dei trasporti europeo<sup>4</sup>.

È stato un nuovo approccio, affermatosi nella Comunità internazionale negli anni Settanta<sup>5</sup>, volto a considerare l'ambiente come parte integrante della crescita economica ed elemento imprescindibile dello sviluppo economico<sup>6</sup>, a determinare un'inversione di tendenza nell'ambito della politica comunitaria dei trasporti, che è venuta così a orientarsi verso la salvaguardia del clima e la conservazione degli *habitat* e delle risorse naturali al fine di assicurare il benessere delle generazioni presenti e future e a cercare di dare risposte alle numerose problematiche ambientali connesse al settore dei trasporti<sup>7</sup> attraverso l'introduzione di una serie di misure legislative atte a garantirne la sostenibilità.

Si è assistito contestualmente sia all'esplicito riconoscimento nei Trattati Ue della rilevanza della salvaguardia ambientale e dello sviluppo sostenibile, quali presupposti imprescindibili delle politiche dell'Unione<sup>8</sup>, sia all'affermarsi della rilevanza del principio dello sviluppo sostenibile in una serie di casi sottoposti alla Corte di giustizia<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Così NINO, *ult. op. cit.*, par. 3.2. A tal proposito si può fare riferimento anche a R. FERRARA, *I principi comunitari*, cit., che evidenzia come tale lacuna apparisse stridente e ingiustificata alla luce del fatto che i Trattati istitutivi delle Comunità europee toccavano profili di interesse ambientale, quali il carbone e l'impiego pacifico dell'energia atomica.

<sup>5</sup> Fu col "rapporto Meadows" del 1972, che nacque una sensibilità volta a frenare i rischi che la crescita industriale comportava per l'umanità. Nello stesso anno si colloca la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (1972), culminata nella Dichiarazione di Stoccolma, in cui l'ambiente venne definito consacrato come "patrimonio comune dell'umanità". Successivamente, nel 1992 la Conferenza di Rio de Janeiro ha consolidato l'attenzione dei governi sulla necessità di introdurre una disciplina unitaria della protezione dell'ambiente e prevedere politiche di sviluppo economico rispettose dei principi di diritto ambientale. *Ex plurimis* in dottrina si può fare riferimento a P. SANDS, *Principles of international environmental law*, I, Manchester-New York, 1995; P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWEL, *International Law and the Environment*, Oxford, 2009; A. FODELLA, L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, p. 9 ss; ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato*, cit., p. 151 ss.; G. TAMBURELLI, voce *Ambiente (diritto internazionale)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2004; A. ZORZI GIUSTINIANI, *La protezione dell'ambiente nuova frontiera del costituzionalismo*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 3683 ss.; A. POSTIGLIONE, *Diritto internazionale dell'ambiente*, Roma, 2013; F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 513 ss.

<sup>6</sup> Cfr. M. NINO, *La politica dei trasporti nell'Unione Europea*, cit. par. 2.

<sup>7</sup> È emblematica in questo senso l'adozione da parte della Commissione Europea, tra il 1992 e il 2001, dei Libri Bianchi tesi al conseguimento della sostenibilità ambientale dei trasporti nell'Unione europea. Sul punto può farsi riferimento a P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro amm. Tar*, fasc. 4, 2002, p. 1431, per il quale " *l'inquinamento costituisce un fenomeno diffusivo, difficilmente controllabile in ambiti territoriali ristretti; le azioni di repressione — e più ancora quelle di prevenzione — manifestano la loro piena efficacia soltanto se esse vengono concordate ed attuate secondo criteri di globalità*".

<sup>8</sup> Con l'Atto Unico Europeo del 1986 è stato introdotto nel trattato CE il Titolo VII, espressamente dedicato all'ambiente e sono stati fissate le linee fondamentali dell'azione comunitaria nella tutela dell'ambiente. Il concetto di crescita sostenibile è stato, invece, introdotto col Trattato di Maastricht del 1992, in cui la tutela ambientale è stata identificata non più come limite allo sviluppo, secondo quanto inteso in precedenza, ma come elemento portante dello sviluppo economico. Si deve, invece, al trattato di Amsterdam del 1997 l'introduzione dello sviluppo sostenibile tra i principi e le finalità della politica ambientale europea, e individuando nell'elevato livello di tutela, nel principio di integrazione tra ambiente ed economia, e nello sviluppo sostenibile stesso, gli elementi fondanti di tale. Europea. Nella versione attualmente in vigore dei Trattati, si può fare riferimento all'art. 3 par.3 TUE e agli articoli 11 e 191

Per quanto riguarda lo specifico il settore del trasporto marittimo, gli interventi normativi dell'Unione europea hanno riguardato, in particolare, i seguenti tre profili: la lotta all'inquinamento marino causato da incidenti in mare<sup>10</sup>, la prevenzione e il contrasto all'inquinamento atmosferico derivante dalle imbarcazioni e, infine, la prevenzione e la punizione di comportamenti dolosi o negligenti volti a determinare danni all'ambiente marino.

In particolare, l'azione dell'Unione si è orientata verso il contrasto della principale fonte di inquinamento del sistema portuale, ovvero lo scarico intenzionale in mare di materiali nocivi, per fronteggiare il quale sono state adottate le direttive 2005/35/CE e 2009/123/CE<sup>11</sup>, con cui è stata prevista l'introduzione negli Stati membri di un sistema omogeneo di sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive per la punizione degli scarichi illeciti di sostanze inquinanti tali da provocare danni della qualità dell'acqua.

Questo quadro normativo è stato completato con la direttiva 2008/56<sup>12</sup>, che contiene disposizioni generali volte ad istituire un contesto normativo in base al quale gli Stati membri possono adottare strategie e misure adeguate per preservare e tutelare l'ambiente marino, e dal regolamento 782/2003, contenente specifiche disposizioni intese a ridurre o ad eliminare le conseguenze nocive per l'ambiente marino e la salute umana causate dai composti organostannici utilizzati sulle navi<sup>13</sup>.

Negli ultimi anni, inoltre, una particolare attenzione è stata rivolta anche alla qualità dell'aria degli ambienti portuali, al fine di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra prodotti dalle navi.

---

TFUE. In particolare, l'art.3 TUE prevede che *“l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (...)”*.

Si vedano anche le ricostruzioni operate da M. NINO, *La politica dei trasporti*, cit. e da R. FERRARA, *I principi comunitari*, cit., par. 2.

<sup>9</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza 20 settembre 1988, C-302/86, *Commission c. Denmark*, c.d. *“Danish bottles case”*, in cui la Corte annovera la tutela ambientale tra le esigenze imperative dell'ordinamento comunitario idonee a limitare la libera circolazione dei beni. Si può fare altresì riferimento a Corte di giustizia UE, sentenza 9 marzo 2010, C-378/08, *ERG e a.*, c.d. *“Raffinerie Mediterranee”* e Corte di giustizia, sentenza 8 luglio 2010, C- 343/09, *Afton Chemical*.

<sup>10</sup> Nel 1999 il caso del naufragio della petroliera Erika indusse a predisporre gli omonimi tre “Pacchetti” con cui si introdussero una serie di misure atte a contrastare efficacemente l'inquinamento marino derivante dagli incidenti in mare. Il primo pacchetto (cd. Erika I, comprendente le direttive 2001/105 e 2001/106 e il regolamento 417/2002) contiene disposizioni finalizzate a migliorare la sicurezza delle navi nonché a prevenire l'inquinamento nei trasporti marittimi. Il secondo pacchetto (cd. Erika II e costituito dalla direttiva 2002/59/CE e dal regolamento 1406/2002), prevede un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA), la quale assiste la Commissione europea nell'attività di esecuzione, aggiornamento e sviluppo della legislazione comunitaria in materia di sicurezza marittima e prevenzione dell'inquinamento causato dalle navi. Il terzo pacchetto (cd. Erika III) è stato approvato definitivamente nel 2009 e ha introdotto norme per prevenire gli incidenti e l'inquinamento nelle zone marine e per affrontare gli effetti infausti prodotti dagli incidenti sull'ambiente marino.

<sup>11</sup> Nell'intento del legislatore comunitario queste direttive avrebbero dovuto introdurre misure più effettive di quelle previste dalla Convenzione MARPOL 73/78, costituita da un trattato del 1973 e dal relativo protocollo del 1978. Si trattava di convenzione internazionale avente l'obiettivo di prevenire e ridurre al minimo l'inquinamento derivante dai rifiuti marittimi, dagli idrocarburi, dai gas di scarico e dallo sversamento accidentale di sostanze dannose all'ambiente marino causato dalle imbarcazioni.

<sup>12</sup> La direttiva (c.d. direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) è stata emanata il 17 giugno 2008 e istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

<sup>13</sup> Cfr. M. NINO, *La politica dei trasporti*, cit., par. 4.3.

Nell'aprile 2015 è entrato, infatti, in vigore il regolamento dell'Unione europea 757/2015<sup>14</sup> (c.d. regolamento MRV) in materia di monitoraggio, la relazione e la verifica delle emissioni di anidride carbonica derivanti dal trasporto marittimo, il cui obiettivo era comprendere il potenziale di riduzione dei gas serra e stabilire un possibile addebito per quelle emissioni, modificando le previsioni della direttiva 2009/16/CE, relativa al controllo delle navi da parte dello Stato di approdo.

A livello nazionale, l'attuazione della normativa europea è stata caratterizzata da un *iter* non sempre agevole, come dimostra la vicenda dell'emanazione dei piani di gestione dei rifiuti portuali da parte delle Autorità portuali nazionali, in attuazione della direttiva 2000/59 CE (vedi *infra* §2).

Negli ultimi anni una nuova spinta all'armonizzazione della disciplina europea in materia portuale è stata data dalla pubblicazione, in data 15 febbraio 2017, del regolamento 2017/352/UE, col quale è stato istituito un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, diritti per i servizi portuali e uso dell'infrastruttura portuale.

Il regolamento si riferisce, in particolare, a otto settori (rifornimento del carburante per le navi, movimentazione delle merci, dragaggio, ormeggio, trasporto dei passeggeri, raccolta dei rifiuti, pilotaggio e rimorchio), alcuni dei quali presentano non pochi profili di interconnessione con la disciplina di tutela dell'ambiente. Nell'impianto del regolamento emerge, infatti, una notevole attenzione non solo alla qualità dei servizi, ma anche alla garanzia della sicurezza e della sostenibilità ambientale dei servizi portuali<sup>15</sup>, da leggersi in un'ottica solidaristica rispetto alle generazioni future.

Due di questi otto settori, la raccolta e gestione dei rifiuti e residui di carico delle navi e il dragaggio dei fondali portuali, saranno oggetto di trattazione approfondita nel presente contributo, che si propone di analizzare le problematiche ambientali di maggior interesse del sistema portuale italiano, ripercorrendo l'evoluzione normativa della relativa disciplina alla luce delle recenti riforme e offrendo una chiave di lettura della giurisprudenza interna e comunitaria in materia, che metta in luce come i principi giuridici che presiedono alla tutela dell'ambiente e, in particolare, il principio dello sviluppo sostenibile, abbiano svolto un ruolo centrale nel tentativo di coniugare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle di sviluppo economico correlate all'espansione dei traffici portuali.

## **2. La gestione dei rifiuti nelle aree portuali: spunti problematici dell'evoluzione normativa**

---

<sup>14</sup> Il regolamento è stato modificato dal regolamento delegato (UE) 2071 del 22 settembre 2016 per quanto riguarda i metodi per il monitoraggio delle emissioni di anidride carbonica e le regole relative al monitoraggio delle altre informazioni pertinenti. Inoltre, in data 4 febbraio 2019 è stata emanata dalla Commissione europea una nuova proposta di modifica al regolamento 757/2015. Tale modifica è stata resa necessaria dal fatto che nel 2016, in seguito all'entrata in vigore dell'accordo di Parigi e all'adozione del regolamento MRV dell'UE, il comitato dell'IMO per la protezione dell'ambiente marino (MEPC) ha adottato modifiche della convenzione MARPOL che hanno definito il quadro giuridico di un sistema globale di rilevazione dei dati sul consumo di combustibile delle navi ("DCS globale IMO"). A partire dal gennaio 2019, dunque, le navi che effettuano attività di trasporto marittimo connesse al SEE dovranno adempiere gli obblighi di monitoraggio e di comunicazione assunti nell'ambito sia del regolamento MRV dell'UE che del DCS globale IMO.

<sup>15</sup> Si veda a tal proposito il considerando n. 30 del regolamento in questione.

Lo sviluppo dei traffici marittimi e dell'industria cantieristica e nautica ha portato in primo piano, nell'ambito delle politiche di tutela e prevenzione dei danni ambientali e del perseguimento di un modello di sviluppo sostenibile, la problematica della gestione dei rifiuti portuali<sup>16</sup>.

Per comprendere la normativa interna in materia e i problemi ancora aperti, deve essere, in primo luogo, brevemente esaminata la disciplina nazionale antecedente al 2000, anno in cui fu emanata la direttiva europea di armonizzazione finalizzata a prevenire lo sversamento in mare di rifiuti e residui di carico, al fine di migliorare la disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta dei medesimi.

Sulle scarse disposizioni del Codice della Navigazione del 1942, in cui era stato introdotto un divieto di dispersione dei rifiuti in mare<sup>17</sup>, si sono innestate la "Legge Merli" (l. n. 319 del 1976), la prima legge italiana a tutela delle acque dall'inquinamento<sup>18</sup> e, a sua integrazione, la legge n. 650 del 1979 e la legge n. 979 del 1982, c.d. "legge a tutela del mare", con cui si è tentato di introdurre un sistema di tutela conforme alle norme contenute nella Convenzione MARPOL<sup>19</sup>.

In questa fase storica la normativa di protezione dell'ambiente era ancora a uno stato embrionale e le predette, frammentarie, novità normative avevano determinato una costellazione di disposizioni inserite in ordine sparso nella legislazione e di difficile coordinamento tra loro. Per questo motivo la dottrina e la giurisprudenza avevano

---

<sup>16</sup> Cfr. D. SQUILLANTE, *L'evoluzione del concetto di scarico dalla Legge Merli al nuovo Testo Unico Ambientale* in [www.innovazionediritto.unina.it](http://www.innovazionediritto.unina.it); S. BELTRAME, *Sversamenti in mare di rifiuti solidi o liquidi: luci e ombre ai "confini" tra la normativa sulle acque e quella sui rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, p. 223 ss.; Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (a cura di), *La gestione dei rifiuti nei porti italiani*, in [www.isprambiente.gov.](http://www.isprambiente.gov.); I. LOLLI, *La protezione del mare tra tutela delle acque marine e tutela delle acque costiere*, in *Atti del Quarto Simposio Internazionale "Il monitoraggio costiero mediterraneo"*, Livorno, 2012; A. XERRI, *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012; F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010.

<sup>17</sup> L'art. 71 del Codice della navigazione, infatti, prevede che nei porti sia vietato gettare materiali di qualsiasi specie. L'art. 77 del regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (D.P.R. n. 328 del 15 febbraio 1952), prevede altresì che sia vietato tenere rifiuti accumulati a bordo delle navi e dei galleggianti, nonché gettarli negli ambiti terrestri o acquei del porto in mare aperto ad una distanza inferiore a quella stabilita dal comandante del porto.

<sup>18</sup> La Legge Merli all'art. 11 prevedeva la possibilità di effettuazione degli scarichi attraverso un regime autorizzatorio da parte dall'autorità designata dalla Regione territorialmente competente, subordinata all'osservanza da parte del richiedente delle prescrizioni, dei limiti e degli indici di accettabilità previsti dalla medesima legge. Il provvedimento autorizzatorio in questione doveva essere conforme alle disposizioni stabilite nelle convenzioni internazionali vigenti in materia e ratificate dall'Italia ed era adottato dal Ministero dell'ambiente su proposta del capo del compartimento marittimo nella cui zona di competenza si trova il porto da cui parte la nave con il carico dei materiali da scaricare, ovvero il porto più vicino al luogo di scarica, se ad opera di aeromobili. Questa normativa ha aperto a una distinzione problematica relativa all'individuazione del discrimine tra scarico e rifiuto, che ha assunto una rilevanza sempre più determinante con l'emanazione del D.P.R. n. 915/1982, attuativo delle direttive CE 75/442 e 76/403 in materia di smaltimento dei rifiuti, che costituiva la legge-quadro di protezione dell'ecosistema per la sua portata generale finalizzata a voler evitare ogni rischio di inquinamento dell'aria, dell'acqua, del suolo. Il D.P.R. in questione stabiliva un divieto generale di abbandono dei rifiuti nell'ambiente, non solo sul suolo, ma anche nelle acque e nell'aria e imponeva, a precise condizioni, l'obbligo giuridico di "smaltimento" per tutti i rifiuti, come sola modalità autorizzata e controllata. Solo in via eccezionale, infatti, alcuni tipi di rifiuti, quali anche scarichi ed emissioni, potevano arrivare all'ambiente, a condizione che venissero, però, rispettate le leggi di riferimento, tra le quali la legge n. 319/1976.

<sup>19</sup> Quest'ultima legge all'art. 6 ribadiva un divieto di sversamento di idrocarburi e altre sostanze nocive in tutte le acque territoriali e in tutte le acque marittime interne, compresi i porti, rinviando per la disciplina di dettaglio alle summenzionate leggi n. 319 del 1976 e n. 650 del 1979.

cercato di colmare le lacune normative e di determinare in via interpretativa il discrimine tra l'applicazione della normativa sulle acque e quella sui rifiuti, che incidevano entrambe, sotto diversi profili, sul sistema giuridico di tutela del mare.

La *vexata quaestio* riguardante il confine tra la nozione di “scarico indiretto” (ovvero l'immissione di reflui) e quella di “rifiuto”, condusse a un pronunciamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione<sup>20</sup> con cui si determinò punto fermo nei rapporti intercorrenti fra il D.P.R. n. 915/1982 e la legge Merli.

Questo orientamento giurisprudenziale è rimasto stabile anche a seguito dell'emanazione del d.lgs. 22 del 1997, c.d. “decreto Ronchi”, ovvero della normativa generale sui rifiuti di ogni natura e composizione, sia solidi che liquidi, finalizzata al recupero o smaltimento dei rifiuti senza creare pericolo per la salute dell'uomo e dell'ecosistema nei suoi diversi elementi, che recava specifiche norme riguardo alla gestione dei rifiuti nelle aree portuali, prevedendo che la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi fosse organizzata dalle Autorità portuali, ove esistenti, o dalle Autorità marittime<sup>21</sup>.

Su questo quadro normativo e giurisprudenziale, molto fumoso e incerto, è innestata la direttiva 2000/59/CE, recepita dal d.lgs. del 24 giugno 2003 n. 182, che ha delineato l'attuale fisionomia della disciplina dei rifiuti portuali e ha rappresentato un'espressione emblematica dei principi di diritto ambientale internazionali e comunitari, dal momento che ha ribadito e sancito delle regole a garanzia dell'operatività del principio “chi inquina paga”<sup>22</sup> in materia ambientale.

---

<sup>20</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sez. un., 27 ottobre 1995, in *Foro it.* 1996, II, 150; in dottrina si veda a tal proposito F. GIANPIETRO, *Rapporti tra la legge Merli sugli scarichi e il D.P.R. n. 915/1982 sullo smaltimento dei rifiuti: le Sezioni Unite si pronunciano dopo 13 anni di contrasti giurisprudenziali*, in *Cass. pen.*, 1996, 6, p. 1759. In questa pronuncia la Cassazione ha affermato che il D.P.R. n. 915 del 1982 disciplinava tutte le singole operazioni di smaltimento (es.: conferimento, raccolta, trasporto, ammasso, stoccaggio) dei rifiuti con esclusione di quelle fasi, concernenti i rifiuti liquidi (o assimilabili), attinenti allo scarico e riconducibili alla disciplina stabilita dalla legge n. 319 del 1976, con l'unica eccezione dei fanghi e liquami tossici e nocivi, che sono, sotto ogni profilo, regolati dal D.P.R. n. 915 del 1982. Dunque, secondo giurisprudenza la nozione giuridica di scarico era caratterizzata dal requisito dell'immissione diretta del refluo in uno dei corpi ricettori elencato all'art. 1 della legge Merli.

<sup>21</sup> L'art. 18, comma 2, lett. *p-bis*), d.lgs. n. 22/1997, riproducendo sostanzialmente l'art. 11, comma 3, l. n. 319/1976, attribuiva allo Stato l'autorizzazione allo smaltimento di rifiuti nelle acque marine in conformità alle disposizioni stabilite dalle norme comunitarie e dalle convenzioni internazionali vigenti in materia; tale autorizzazione è rilasciata dal Ministro dell'ambiente, sentito il Ministro delle politiche agricole, su proposta dell'autorità marittima nella cui zona di competenza si trova il porto più vicino al luogo dove deve essere effettuato lo smaltimento ovvero si trova il porto da cui parte la nave con il carico di rifiuti da smaltire. Per un'analisi di questa normativa si può fare riferimento a L. RAMACCI, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Torino, 2014. Anche seguito di queste novità normative, la Cassazione ha mantenuto fermo il suo indirizzo, evidenziando che, nonostante l'art. 8, lett. e), d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (che escludeva dal campo di applicazione del decreto “*le acque di scarico, esclusi i rifiuti allo stato liquido*”) non contenesse più un espresso richiamo alla l. n. 319 del 1976, la linea di discrimine tra le due normative risiedesse ancora nella nozione di “scarico”. Secondo la Cassazione, dunque, la locuzione “*acque di scarico*” era da ritenersi sinonimo di “*scarichi*”, quali sostanze liquide o comunque convogliabili nei corpi recettori in condotta, mentre l'esclusione dal campo di applicazione della normativa dei rifiuti allo stato liquido serviva per ribadire la pregressa distinzione fra le varie fasi dello smaltimento dei rifiuti. Cfr. SQUILLANTE, *op. cit.* e G. AMENDOLA, *Legge Merli e D.Lgs. n. 22 sui rifiuti: la prima pronuncia della Cassazione*, in *Foro it.*, 1997, II, p. 762 ss.

<sup>22</sup> Il principio “chi inquina paga” è stato oggetto di numerosissimi contributi in dottrina. *Ex plurimis*, si può fare riferimento a: M. MELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Milano, 1996; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario «chi inquina paga» nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2009, p. 2711 e ss.; B. POZZO, *La direttiva 2004/35/CE e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. giur. amb.*, n.

La finalità dichiarata della predetta direttiva è la riduzione gli scarichi in mare da parte delle navi che utilizzano porti situati nel territorio dell'Unione europea e il miglioramento della disponibilità e l'utilizzo degli impianti portuali di raccolta per i rifiuti e residui di carico, rafforzando di conseguenza la protezione dell'ambiente marino (art. 1). Per perseguire tale finalità, è stato imposto a tutte le navi di conferire i loro rifiuti agli impianti portuali di raccolta prima di lasciare il porto, prevedendo altresì delle deroghe *ad hoc* sulla base della sufficiente capacità di stoccaggio a bordo, della possibilità di conferimento in un altro porto senza pericolo di illecito scarico in mare, nonché in base a prescrizioni specifiche in materia di conferimento adottate in base al diritto internazionale.

Il recepimento della direttiva 2000/59/CE è avvenuto con il d.lgs. n. 182 del 2003<sup>23</sup> con cui è stato previsto l'obbligo per ogni singola Autorità Portuale italiana di adottare un piano di raccolta e gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico, finalizzato a garantire una maggiore tutela dell'ambiente e, al contempo, la valorizzazione della struttura portuale e il contenimento dei relativi costi di gestione<sup>24</sup>.

Tuttavia, a causa della mancata adozione dei piani di raccolta e gestione dei rifiuti portuali<sup>25</sup> e di una conseguente condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee (causa C-368/07), è stato solo con l'articolo 4bis della legge "salva infrazioni" n. 135 del 25 settembre 2009, che si è posto fine alla travagliata vicenda dei piani dei rifiuti portuali, modificando il comma 4 dell'art. 5 del d.lgs. n. 182/2003, al fine di integrare le disposizioni per l'elaborazione dei piani per la raccolta

---

1, 2010, p. 1 ss.; M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e «chi inquina paga»*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 656 ss.

<sup>23</sup> Tale decreto trova applicazione a tutte le navi comprese le imbarcazioni da diporto e i pescherecci facenti scalo o operanti in altro porto dello Stato, indipendentemente dalla bandiera. Sono invece escluse le navi da guerra o ausiliarie e altre navi possedute o gestite dallo Stato, se impiegate per servizi statali a fini non commerciali, per le quali è stata prevista una specifica disciplina con D.M. 19 marzo 2008.

<sup>24</sup> Secondo queste previsioni l'elaborazione dei piani per la raccolta e la gestione dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui di carico sarebbe dovuta avvenire a seguito della consultazione delle parti interessate sulla base dei dati in possesso dell'Autorità Portuale e di quelli forniti dall'Autorità Marittima, ai quali si sarebbero dovute affiancare le informazioni ricevute dai concessionari del servizio di ritiro e smaltimento rifiuti nel porto di riferimento. L'approvazione dei predetti piani sarebbe dovuta avvenire con ordinanza emessa dalla stessa Autorità Marittima d'intesa con la Regione e, successivamente alla loro definitiva approvazione, avrebbero dovuto essere attivate le procedure per la formale adozione del regolamento locale e per l'emanazione del bando di gara finalizzato all'individuazione del soggetto erogatore del servizio di raccolta dei rifiuti dalle navi. Inoltre, il piano avrebbe dovuto essere aggiornato ogni tre anni, in coerenza con la pianificazione regionale in materia di rifiuti e, comunque, in presenza di significativi cambiamenti operativi nella gestione del porto. Nel piano avrebbero dovuto essere considerate le modalità di recupero dei rifiuti dalle navi a seconda della tipologia degli stessi, le problematiche legate al trasferimento dei rifiuti negli impianti e la capacità di detti impianti in relazione al numero di scali portuali effettuati nell'area e il conferimento di tale adempimento ai concessionari del servizio di raccolta dei rifiuti, scelti per mezzo della gara a evidenza pubblica (art. 4 commi 1 e 6).

<sup>25</sup> La direttiva è rimasta inattuata a causa della negligenza e dei ritardi delle Autorità portuali nazionali, al punto che, il 14 luglio 2004, la Commissione europea ha chiesto alla Repubblica italiana di confermare l'adozione dei piani di raccolta e di gestione dei rifiuti, trasmettendo, entro il successivo 15 settembre, i piani concernenti un campione di diciannove porti, da cui è emerso che, per un numero significativo di porti, i piani di raccolta e di gestione dei rifiuti non erano stati ancora adottati. Inoltre, non erano considerati sufficienti a dare attuazione alla direttiva 2000/59/CE, gli atti amministrativi adottati dalle autorità italiane, non in forma di piano, ma di ordinanza. Sull'evoluzione della giurisprudenza eurounitaria in materia di rifiuti si può fare riferimento a C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, fasc. 6, 2012, p. 999 ss.

nei porti dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico, attraverso l'attribuzione alle Regioni di una serie di compiti in materia, il che ha permesso di superare le *empasse* e le farraginosità derivanti dal coordinamento decisionale della pluralità di enti originariamente prevista<sup>26</sup>.

Di recente tale disciplina è stata ulteriormente modificata in attuazione della direttiva 2015/2087/CE del 18 novembre 2015, recante modifiche dell'allegato II della direttiva 2000/59/CE e attuata nel nostro ordinamento attraverso il decreto del 22 dicembre 2016 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare che, sostituendo l'allegato III del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 182, ha aggiornato il catalogo da esso previsto introducendo una nuova e più dettagliata classificazione dei rifiuti portuali, che dovrebbe renderne più agevole l'individuazione, prodromica al conferimento e smaltimento.

Deve, inoltre, evidenziarsi che uno degli ambiti che ha presentato profili di maggiore problematicità è stato quello relativo alle tariffe previste per il servizio di raccolta dei rifiuti e dei residui di carico delle navi.

Al fine di perseguire una migliore attuazione degli obiettivi di diritto comunitario, l'organizzazione di questo servizio dovrebbe essere improntata a criteri di facilità di accesso, efficienza, economicità e trasparenza, addebitando il costo degli impianti portuali di raccolta alle imbarcazioni stesse che producono i rifiuti, secondo il principio fondamentale in materia di diritto ambientale "chi inquina paga", e creando un regime tariffario che disincentivi lo scarico in mare.

Sul punto, di notevole interesse è stato un pronunciamento del Tar Toscana (sentenza n. 1586 del 6 novembre 2009), con cui è stata riconosciuta legittima la previsione di una tariffa fissa per tutte le navi a prescindere dall'effettivo uso degli impianti portuali<sup>27</sup>.

La sentenza è stata emessa interpretando la *ratio* e le previsioni della direttiva comunitaria 2000/59, che prevede un sistema articolato su due livelli: un primo livello, tramite il quale i costi degli impianti portuali di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti vengono posti a carico, in misura significativa, di tutte le navi che approdano nei porti di uno Stato membro, a prescindere dall'effettivo uso degli impianti (art. 9, comma 2, lett. a), della direttiva), e un secondo livello, con il quale la parte dei costi non coperta dal primo livello è coperta in base ai quantitativi e ai tipi di rifiuti prodotti dalla navi effettivamente conferiti dalle navi.

La *ratio* di tale scelta del legislatore comunitario si coglie nel considerando n. 14 della direttiva 2000/59/CE ed è diretto precipitato dei principi fondamentali in materia ambientale: posta la messa a carico delle navi del costo degli impianti portuali di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, in base al principio "chi inquina paga", il regime tariffario adottato a livello UE persegue l'obiettivo di incentivare il conferimento dei rifiuti nei porti, prevedendo che tutte le navi contribuiscano ai costi di

---

<sup>26</sup> A seguito dell'introduzione di tale disciplina, il 28 gennaio 2010 la Commissione europea ha, di conseguenza, deciso di archiviare la procedura d'infrazione n. 2005/2015 a carico dell'Italia per la non corretta applicazione della direttiva 2000/59/CE relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e per i residui del carico.

<sup>27</sup> Le ricorrenti per i motivi suesposti ritenevano l'art. 15 del regolamento sui rifiuti prodotti nel porto di Livorno del 2007 in contrasto con la normativa comunitaria, in particolare con, l'art. 9 della direttiva 2000/59/CE. Le ricorrenti ritenevano altresì l'obbligo di pagamento in contrasto con l'art. 7 comma 1 del d.lgs. n. 182/2003 e con l'allegato IV a tale decreto, ritenendo che l'obbligo di pagare tali tariffe fisse gravasse solo sulle navi che conferissero rifiuti e non su quelle esentate o ammesse a deroga del conferimento, né a quelle in servizio di linea con scali frequenti e regolari, non assoggettate all'obbligo di conferire i rifiuti.

raccolta e di gestione dei rifiuti prodotti. Tali finalità risulterebbero frustrate se l'intera tariffa, e pertanto anche la quota fissa, dovesse essere pagata solamente dalle navi che conferiscono i rifiuti, in tal modo, infatti, basterebbe evitare il conferimento per non dover pagare alcuna somma<sup>28</sup>.

Dall'analisi della disciplina dei rifiuti portuali e delle pronunce giurisprudenziali richiamate, emerge l'influenza pervasiva che il diritto e la giurisprudenza comunitaria hanno avuto sulla cura dell'interesse alla salubrità ambientale delle aree portuali, condizionando anche la tipologia e il contenuto degli atti amministrativi adottabili e delle prestazioni imposte a tutela della sicurezza e dell'ambiente<sup>29</sup>.

È significativo, inoltre, che a quindici anni dall'emanazione della direttiva 2000/59, la Commissione Europea abbia emanato una comunicazione<sup>30</sup> che precisa le modalità di attuazione degli obblighi previsti dalla direttiva 2000/59/UE, al fine di fornire un'interpretazione omogenea di talune disposizioni e, di conseguenza, uniformare ulteriormente le legislazioni e le prassi attuative degli Stati membri<sup>31</sup>.

Il piano di regolazione dei rifiuti portuali si configura, in conclusione, come uno strumento di politica gestionale importantissimo per quanto riguarda la prevenzione e il controllo dell'inquinamento delle acque dei porti, dal momento che tale atto amministrativo si pone al crocevia tra l'attuazione dei principi fondamentali che dominano la materia ambientale e di quelli dell'azione amministrativa, quali efficienza ed efficacia, al fine di contemperare la tutela della salubrità dell'ambiente e della tutela dell'ecosistema portuale con le esigenze degli utenti e degli operatori della navigazione. Attraverso questo piano si garantiscono, infatti, sia che gli impianti portuali di raccolta rispondano alle esigenze delle navi che utilizzano i porti, e che il loro impiego non cagioni ritardi ingiustificati alle imbarcazioni, sia l'applicazione di tariffe eque, trasparenti e non discriminatorie. L'obiettivo del piano è fondamentalmente, dunque, offrire un servizio completo alle navi, che preveda tutto il ciclo di gestione dei rifiuti,

---

<sup>28</sup> Che ciò si traduca in un obbligo di pagamento almeno di una quota parte della tariffa a carico di tutte le navi, a prescindere dal conferimento, si deduce dall'ulteriore passaggio del considerando n. 14 della direttiva 2000/59/CE in cui si rinvia agli Stati membri la facoltà di stabilire se e in quale proporzione i contributi applicabili ai quantitativi di rifiuti effettivamente conferiti dalle navi debbano essere inclusi nei sistemi di recupero dei costi per l'uso degli impianti portuali di raccolta. Il che indica la scelta del Legislatore comunitario di attribuire all'effettivo conferimento dei rifiuti un ruolo al più concorrente, e non già esclusivo, nella determinazione della tariffa. Va, in ogni caso, sottolineato che per talune navi occorra prevedere un regime differenziato e meno gravoso e di tale necessità si mostra ben consapevole il Legislatore comunitario, lì dove, al considerando n. 16 della direttiva, riconosce la possibilità, per le navi che svolgono servizio regolare con approdi frequenti e regolari, di esenzione "*da taluni obblighi*" della medesima (tra cui l'art. 9 della direttiva indica anche quello dell'art. 8, cioè quello del pagamento della tariffa), al fine di evitare un onere eccessivo per le parti interessate e sempreché sia dimostrato che esistono disposizioni atte a garantire il conferimento dei rifiuti ed il pagamento dei relativi contributi.

<sup>29</sup> F. CINTIOLI, *op. cit.*, p. 341.

<sup>30</sup> Cfr. Commissione Europea, Comunicazione n. 2016/C 115/05 del 1 aprile 2016, *Orientamenti per l'interpretazione della direttiva 2000/59 relativa agli impianti portuali di raccolta per i rifiuti prodotti dalle navi e i residui di carico*, in GUUE 1 aprile 2015, n. C.115.

<sup>31</sup> La comunicazione, dal titolo "*La politica europea per il trasporto marittimo fino al 2018*", è consultabile *online* sul sito [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu). Essa si inserisce nel contesto di una strategia comunitaria più vasta relativa ai trasporti, l'energia e la tutela ambientale, definendo i principali obiettivi strategici della politica europea per il trasporto marittimo fino al 2018 e raccomandando alcune azioni che permetteranno di rafforzare la competitività e la sostenibilità in questo settore. In particolare, la comunicazione prevede che l'intervento dell'UE debba focalizzarsi su la creazione di uno "*spazio europeo di trasporto marittimo senza barriere*"; la politica portuale enunciata dalla Commissione nella sua comunicazione 2007/616/CE; il rispetto delle norme ambientali nello sviluppo dei porti; le reti transeuropee di trasporto e il rafforzamento dell'attrattività del trasporto marittimo a corto raggio.

scoraggiando il ricorso alla discarica in mare. In quest'ottica, la pianificazione si pone come funzionale a bilanciare la molteplicità degli interessi che si interfacciano con la tutela dell'ambiente, secondo quanto ben evidenziato dal principio di integrazione ambientale<sup>32</sup>, sancito all'art. 11 TFUE, per cui le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Alla luce di questo principio, l'interesse ambientale viene, dunque, a configurarsi come costantemente presente nei processi decisionali delle amministrazioni, rendendo necessario un bilanciamento di interessi che trova una delle sue più evidenti espressioni negli atti amministrativi di pianificazione ambientale.

### **3. Il dragaggio dei fondali portuali tra evoluzione legislativa interna e giurisprudenza comunitaria**

Il dragaggio dei fondali portuali<sup>33</sup> è un'attività di notevole impatto dal punto di vista ambientale in quanto consente di aumentare le profondità dei fondali permettendo, di conseguenza, una migliore fruizione delle aree portuali e di accogliere imbarcazioni di grandi dimensioni.

La corretta gestione e la commercializzazione dei materiali di dragaggio potrebbero determinare vantaggi non solo dal punto di vista economico ma anche sotto il profilo ambientale, se essi fossero utilizzati per l'attività di ripascimento costiero al fine di contrastare i fenomeni di erosione da parte delle acque.

I rischi legati a questa attività devono essere accuratamente vagliati alla luce dei principi di prevenzione e di precauzione<sup>34</sup>, onde evitare la diffusione di eventuali materiali

---

<sup>32</sup> S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2006; G. CAIA, *La gestione dell'ambiente: principio di semplificazione e coordinamento*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 329 ss.; M. C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2007, p. 467 ss.

<sup>33</sup> Cfr. M. STIFANO, *Il regime giuridico delle sabbie provenienti da alluvioni e da dragaggi di porti e canali marittimi*, in *Riv. giur. edil.*, 1998, II, p. 28; S. BELTRAME, *Sversamenti in mare di rifiuti solidi o liquidi: luci e ombre ai "confini" tra la normativa sulle acque e quella sui rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, pp. 223 ss.; I. LOLLI, *Il regime autorizzatorio delle attività di movimentazione materiali in ambiente marino e costiero nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Atti del Terzo Simposio "Il monitoraggio costiero mediterraneo"*, Livorno, 2010; F. PERES, *Il dragaggio dei sedimenti nella legge 84/1994 e nel D.M. 7 novembre 2008*, in *www.filodiritto.com*; G. GARZIA, *Il regime giuridico delle attività e dei materiali di dragaggio dei fondali in aree portuali*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, pp. 849 ss. e *L'erosione costiera e gli interventi di ripascimento del litorale: il quadro giuridico attuale e le prospettive di riforma*, in *www.federalismi.it*; L. DE PAULI, *Il problema dei dragaggi nelle lagune costiere del Friuli-Venezia Giulia*, in *Riv. giur. amb.*, pp. 632 ss.; M. MAGRI, *Il riuso dei sedimenti marini da dragaggio: aspetti giuridici*, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 2, 2012, p. 205 ss.; G. SIRIANNI, *I porti marittimi*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, tomo III, Milano, 2003, pp. 2545 ss.

<sup>34</sup> Tra l'ampia letteratura sul principio di precauzione, si può fare riferimento a A. GIDDENS, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, (trad. it.) Bologna, 1990.; U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, (trad. it.), Roma, 2000; D. AMIRANTE, *I principi comunitari di "gestione dell'ambiente" e il diritto italiano: prime note per un dibattito*, in *Dir. gest. amb.*, n. 1, 2001, p. 7 ss.; P. PALLARO, *Il principio di precauzione tra mercato interno e commercio internazionale: un'analisi del suo ruolo e del suo contenuto nell'ordinamento comunitario*, in *Dir. comm. int.*, n. 1, 2002, p. 15 ss.; T. MAROCCO, *Il principio di precauzione e la sua applicazione in Italia e in altri Stati membri della Comunità europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n. 5, 2003, p. 1233-1245; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, n. 6, 2005, p.

contaminanti incorporati nei sedimenti dei fondali. Occorre, dunque, accertare se i cosiddetti “fanghi” di risulta dalle attività di dragaggio siano in qualche modo utilizzabili senza cagionare pericoli per l’ecosistema o se vadano considerati rifiuti e, in questo caso, è necessario determinare a quale trattamento di smaltimento debbano essere assoggettati.

Analizzando l’evoluzione normativa della materia, tra le fonti internazionali deve essere menzionata la convenzione di Londra del 1972 sull’inquinamento del mare causato da rifiuti o altre materie, che conteneva delle linee guida di tipo tecnico, enunciando le specifiche condizioni per consentire il deposito in mare dei materiali di risulta dalle attività di dragaggio in condizioni di sicurezza per l’ecosistema.

Sulla scia di questa convenzione ne sono seguite altre riguardanti specifici ambiti locali europei<sup>35</sup>, mentre, a livello eurounitario, deve rilevarsi come tuttora manchi una disciplina europea unitaria e specifica della materia dei dragaggi e come debba, pertanto, farsi riferimento alla disciplina generale in materia di rifiuti, in cui sono contenute anche indicazioni circa la materia dei fanghi di dragaggio.

Anche il quadro legislativo interno è stato dominato per molti anni da una forte disorganicità della disciplina in materia di dragaggi, che affonda le sue radici nel d.lgs. 11 maggio 1999 n. 152 che, all’art. 35, prevedeva che l’immersione deliberata in mare di materiale di scavo di fondali marini o salmastri fosse assoggettata a specifica autorizzazione regionale. Si trattava di una normativa speciale, in considerazione della delicatezza del trattamento dei materiali di dragaggio, rispetto alle previsioni dell’allegato B al c.d. “decreto Ronchi” (d.lgs. n. 22 del 1997) che, tra le attività di smaltimento, prevedeva anche l’immersione e il seppellimento nel sottosuolo marino.

L’art. 35 del d.lgs. n. 152/1999 prevedeva, infatti, che l’immersione dei materiali dragati in mare fosse da considerarsi come *extrema ratio* e veniva consentita solo previa autorizzazione amministrativa e nel caso fossero dimostrate, nell’ambito dell’istruttoria di competenza dell’amministrazione, talune condizioni, quali l’impossibilità tecnica o economica dell’utilizzo dei fanghi ai fini di ripascimento, recupero, ovvero il relativo smaltimento alternativo<sup>36</sup>.

---

1673-1707; B. MARCHETTI, *Il principio di precauzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, p. 149 ss.; S. PERONGINI, *Potere amministrativo e principio di precauzione fra discrezionalità tecnica e discrezionalità pura*, in AA.VV., *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 143 ss.; M.G. PULVIRENTI, *La riconversione dei siti produttivi inquinati*, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 5, 2015, p. 250 ss.; R. FERRARA, *La protezione dell’ambiente e il procedimento amministrativo nella “società del rischio”*, in *Dir. soc.*, 2006, p. 507 ss.

<sup>35</sup> Tra queste si possono menzionare quella concernente la protezione dell’ambiente marino e del nord-est atlantico del 1992 (“OSPAR” Convention), la convenzione di Helsinki sulla protezione del Mar Baltico del 1992 e la convenzione di Bucarest sulla protezione del Mar Nero sempre del 1992. Le ultime due includono entrambe dei protocolli specifici riferiti alle attività di dragaggio da effettuarsi in quei bacini. Nell’intento di conciliare l’uso del territorio costiero con la tutela dell’ambiente marino, tutti gli accordi internazionali in materia di rimpiego dei sedimenti provenienti dall’escavo di fondali marini vincolano la possibilità di sversare in mare tali sedimenti a uno specifico procedimento autorizzatorio, che tenga conto della caratterizzazione fisica, chimica e biologica dei materiali; della valutazione del rischio associato alla loro movimentazione e successiva immersione in mare, del monitoraggio della qualità dell’ambiente marino durante e successivamente le operazioni di movimentazione.

<sup>36</sup> Questa cauta linea di condotta trova la sua conferma anche in altre disposizioni, regionali o riguardanti ambiti territoriali limitati, nelle quali si era inteso cercare di individuare i luoghi ove collocare i fanghi di dragaggio allo scopo di limitare il più possibile la movimentazione degli stessi e quindi anche i rischi sul piano ambientale. Si veda, ad esempio, l’art. 3 della l.r. Friuli Venezia Giulia 18 dicembre 2001, n. 30, ove si prevede che “il sito o i siti per la collocazione dei fanghi derivanti dal dragaggio sono individuati dai soggetti attuatori degli interventi, in coerenza con il principio di efficienza e di economicità, in idonee

Con l'emanazione del Codice dell'ambiente, la normativa sui dragaggi è stata ben lontana dal semplificarsi. Infatti, l'articolo 185 comma 3 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>37</sup>, che ha escluso dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti diverse categorie di residui di produzione, prevedeva nella categoria dei sottoprodotti i *“sedimenti spostati all'interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d'acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000<sup>38</sup>, e successive modificazioni”*.

La previsione dell'art. 185 comma 3 del Codice dell'ambiente doveva essere coordinata con quanto previsto dal comma 4 del medesimo articolo, ai sensi del quale era prevista una disciplina differente per i sedimenti da dragaggio, anche se non contaminati, qualora venissero spostati fuori dal perimetro delle acque superficiali, quindi indirizzati per l'utilizzo in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, stabilendo per essi l'assoggettamento alla disciplina in materia di rifiuti.

In questo caso, dovunque, sarebbe tornata a riespandersi la generale disciplina dei rifiuti, cioè i principi espressi dagli artt. 183, comma 1, lettera a) e 184 *bis* d.lgs. 152/2006 e si sarebbe dovuto valutare, nel caso concreto, se il detentore si disfasse di tali materiali, con la conseguente configurazione dei medesimi come rifiuti, o se la situazione fosse tale da indurre a qualificare i sedimenti come sottoprodotti<sup>39</sup>.

Queste disposizioni dovevano, inoltre, essere coordinate e integrate con un'ulteriore previsione del Codice dell'ambiente, che all'art. 109 ammetteva l'immersione deliberata in mare di materiali di escavo di fondali marini o salmastri solo quando fosse *dimostrata l'impossibilità tecnica o economica di un loro utilizzo a fini di ripascimenti*. Dunque, la disciplina complessa del Codice dell'ambiente in materia di dragaggi prevedeva un *favor* per il reimpiego dei sedimenti marini da dragaggio, che si aggiungevano a quelli provenienti dalle acque superficiali, e costituivano categoria a sé stante di sottoprodotti di origine sedimentaria.

Dal complesso di tali norme appare evidente come la disciplina originaria del Codice dell'ambiente offrisse poche certezze agli operatori nell'ambito portuale, specie a fronte della labile e controversa distinzione tra l'accezione di rifiuto e quella di sottoprodotto e alla differenziazione tra sedimenti provenienti dai fondali marini e non.

Non può, inoltre, tacersi il fatto che nel contesto italiano l'attività di dragaggio è stata ostacolata anche da un orientamento costante della giurisprudenza della Corte di Cassazione<sup>40</sup>, che ha abbracciato un'interpretazione restrittiva e tassativa delle

---

*aree collocate in prossimità delle zone di dragaggio o del perimetro perilagunare”*, oppure, con riferimento alle attività di dragaggio nella laguna di Venezia, l'art. 4, comma 6, della l. 8 novembre 1991, n. 360, secondo il quale: *“i siti destinati unicamente al recupero finale, ivi compreso il seppellimento, dei fanghi non tossici e nocivi estratti dai canali di Venezia, purché sia garantita la sicurezza ambientale secondo i criteri stabiliti dalle competenti autorità, potranno essere ubicati in qualunque area, ritenuta idonea dal Magistrato delle acque anche all'interno del conterminare lagunare, comprese isole, barene e terreni di gronda”*.

<sup>37</sup> Si fa riferimento all'articolo nella versione modificata dall'art. 13 del d.lgs. n. 205 del 2010.

<sup>38</sup> Si tratta della decisione della Commissione, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti.

<sup>39</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, la giurisprudenza già richiamata e, in dottrina, F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011.

<sup>40</sup> Si era infatti affermato un orientamento giurisprudenziale costante, per cui non si poteva applicare estensivamente ai materiali di dragaggio la previsione della legge n. 443 del 2001 riguardante le *“terre e*

disposizioni di legge che escludono l'applicazione della normativa dei rifiuti e qualificano determinate sostanze come sottoprodotti.

Sulla scia di questa interpretazione deve essere letta l'introduzione dei commi 11 *bis* e seguenti all'art. 5 (attualmente comma 5 *bis*<sup>41</sup>) della legge 28 gennaio 1994 n. 84, da parte dell'art. 1, commi 996 e 997 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007), con cui veniva stabilita un'apposita disciplina dei materiali di dragaggio dei siti portuali oggetto di interventi di bonifica di interesse nazionale (d'ora in avanti "SIN"), il cui perimetro comprendesse in tutto o in parte la circoscrizione dell'Autorità portuale<sup>42</sup>.

Il dato di maggiore rilievo di questa normativa è la distinzione tra materiali di dragaggio compresi o non compresi nei SIN<sup>43</sup>, differenza emblematica della frammentarietà che caratterizzava la disciplina, dipendendo tale distinzione da un dato meramente fattuale e occasionale, ma suscettibile, tuttavia, di avere rilevanti ripercussioni negative, specialmente a causa dell'esclusione dai SIN di aree importanti quali i porti turistici.

In definitiva i fanghi di dragaggio apparivano distinti in una molteplicità di sottocategorie, nella maggior parte idonee al riutilizzo quali prodotti o sottoprodotti, ma non sempre a condizioni chiare e facilmente predeterminabili dall'analisi del dato normativo.

Appariva, dunque, fortemente criticabile la difformità di regolamentazione delle sostanze in questione rispetto a quanto previsto per altri materiali analoghi, caratterizzati da maggiore uniformità di trattamento normativo e, dunque, di univoci riferimenti per gli interpreti e gli operatori economici del settore<sup>44</sup>.

---

*rocce da scavo*" che, a determinate condizioni, sono considerate riutilizzabili come semplici sottoprodotti. Pur avendo anche i dragaggi la natura di materiali inerti da scavo, la Cassazione ha interpretato in via restrittiva la volontà del legislatore, che non aveva espressamente nominato, tra i materiali di scavo qualificabili a determinate condizioni come sottoprodotti, i sedimenti derivanti dall'escavazione dei fondali di un porto marino. Si vedano a tale proposito la sentenza della Corte di Cassazione sez. III penale, 21 luglio 2006 n. 21488, che esclude il materiale di dragaggio dei porti marittimi dal campo di applicazione della disciplina dei rifiuti dei "materiali litoidi" di cui all'art. 185 del d.lgs. n. 152/2006. Inoltre, si può fare riferimento a Corte di Cassazione, sez. III penale, ordinanza 14 gennaio 2005 n. 4883, secondo la quale "deve escludersi che i fanghi di dragaggi, nella specie contenenti mercurio, siano assimilabili agli inerti, trattandosi invece di rifiuti aventi diverse caratteristiche e diversi codici CER" e nonché T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 8 ottobre 2004 n. 1867, in cui si legge che i fanghi di dragaggio (12.2 All. 1 D.M. 5.2.1998 – rifiuti non pericolosi da recuperare con le procedure semplificate) non sono equiparabili alle terre e rocce da scavo (lett. f *bis*, art. 8 d.lgs. n. 22/97) e che, di conseguenza, l'interpretazione autentica fornita dal legislatore con legge n. 443 del 21 dicembre 2001, con la quale è stato chiarito che la previsione per cui le terre e rocce da scavo non costituiscono rifiuti non può estendersi oltre i casi da essa espressamente chiariti.

<sup>41</sup> Tale disciplina è stata abrogata dall'art. 48 del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1 (c.d. decreto liberalizzazioni), che ha introdotto un nuovo articolo 5 *bis* alla legge n. 84 del 1994, di contenuto sostanzialmente analogo alla disciplina posta dai commi abrogati, ma con l'aggiunta di disposizioni più circostanziate in merito alla gestione del materiale dragato, quali quelle relative all'analisi e al possibile utilizzo a terra del medesimo.

<sup>42</sup> Questa specifica norma prevedeva la possibilità che i residui dragati, non contaminati, potessero essere immessi o refluiti in mare o reimpiegati per la formazione di terreni costieri o, ancora, per il ripascimento degli arenili.

<sup>43</sup> Il comma 8 dell'art. 5 *bis* introduceva una nuova regolamentazione per i materiali di dragaggio dei porti non compresi in siti di interesse nazionale, prevedendo per tali residui analoghe modalità di riutilizzo, previa autorizzazione ai sensi dell'art. 109 del Codice dell'ambiente.

<sup>44</sup> Si pensi, ad esempio, al parallelismo tra i sedimenti da dragaggio e la categoria che la legge definisce come rifiuti risultanti dalla gestione delle risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave (art. 185, comma 2 lettera *d*) del Codice). Anche la normativa, anche europea, ha fatto propria l'esigenza di una separata regolamentazione dei suddetti materiali, mentre nulla è stato disposto per i materiali da

Da ciò è conseguito che una massiccia quantità di sedimenti non sia stata dragata per il timore di incorrere nelle sanzioni relative alla normativa sui rifiuti, un rischio, questo, concretamente percepito dagli operatori economici, che ha paralizzato diversi progetti di sviluppo portuale.

Per porre fine a questa situazione di incertezza e dare nuovo impulso alla pratica dei dragaggi, sono state approvate nella XVII legislatura diverse novità normative che, in attuazione della riforma introdotta con il d.lgs. n. 169/2016, hanno ridisegnato la fisionomia del sistema portuale nazionale.

In particolare, con l'entrata in vigore dell'art. 78 del c.d. "Collegato ambientale" (l. n. 221/2015), sono state modificate le norme, previste dalla l. n. 84/1994, relative all'utilizzo dei materiali derivanti dalle attività di dragaggio di aree portuali e marino-costiere poste nei SIN, intervenendo su molti aspetti problematici della precedente disciplina, quali i possibili utilizzi dei materiali<sup>45</sup>, le caratteristiche delle strutture di destinazione<sup>46</sup>, e prevedendo altresì la possibilità di escludere dal perimetro dei SIN le aree interessate dai dragaggi previo parere favorevole della conferenza dei servizi.

Per dare attuazione a questa nuova disciplina, sono stati emanati i D.M. n. 172 e 173/2016<sup>47</sup> del Ministero dell'ambiente, con cui si è mirato alla semplificazione e all'omogeneizzazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni per le operazioni di dragaggio da parte delle amministrazioni locali, tenendo conto delle finalità di tutela dell'ambiente marino e nel rispetto degli obblighi internazionali. Tuttavia, deve fin da ora evidenziarsi che permane, anche a seguito dell'emanazione dei due decreti, una delle caratteristiche più controverse della precedente disciplina, ossia la distinzione tra aree comprese o meno nei SIN.

In particolare, per quanto riguarda le aree comprese nei SIN, il regolamento n. 172/2016 introduce previsioni di notevole rilievo sotto il profilo della sostenibilità ambientale,

---

dragaggio, nonostante vi sia una certa affinità tra i possibili impieghi delle due sostanze. Per una comparazione più completa si veda l'analisi di M. MAGRI, *op. cit.*

<sup>45</sup> Sotto il profilo della destinazione dei materiali derivanti da attività di dragaggio, la disciplina della l. n. 84/1994 non ha subito significative innovazioni: continua a essere prevista, infatti, su autorizzazione dell'autorità competente per la bonifica e qualora i materiali non siano contaminati e abbiano caratteristiche analoghe al sito di prelievo e idonee rispetto a quello di destinazione, l'immissione dei predetti materiali nei corpi idrici da cui provengono o la possibilità della loro utilizzazione per il rifacimento arenili, per formare terreni costieri o per migliorare lo stato dei fondali attraverso attività di *capping*.

<sup>46</sup> Tra le principali novità introdotte vi sono quelle relative alle c.d. "casce di colmata", ossia le vasche di raccolta, e le strutture di contenimento o di conterminazione destinate alla raccolta di fanghi che risultano non pericolosi all'origine o a seguito di trattamenti finalizzati esclusivamente alla rimozione degli inquinanti (cfr. anche la disciplina introdotta più in generale nel 2014 dall'art. 185 *quater* del d.lgs. n. 152/2006). Si prevede che tali strutture dovranno essere realizzate con l'applicazione delle migliori tecniche disponibili e in linea con i criteri di progettazione formulati da accreditati *standard* tecnici internazionali adottati negli Stati membri dell'Unione europea e con caratteristiche tali da garantire, tenuto conto degli obiettivi e dei limiti fissati dalle direttive europee, l'assenza di rischi per la salute e per l'ambiente con particolare riferimento al vincolo di non peggiorare lo stato di qualità delle matrici ambientali.

<sup>47</sup> I due D.M. del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sono stati entrambi emanati il 15 luglio 2016 ed entrati in vigore il 21 settembre 2016. I due regolamenti si pongono in linea di continuità con le previsioni del Collegato Ambientale: il regolamento n. 172/2016 disciplina le modalità di dragaggio nelle aree portuali e marino-costiere che ricadono all'interno dei SIN, dando attuazione alle previsioni di cui all'art. 5 *bis* legge n. 84 del 1994; il regolamento n. 173/2016, attuativo dell'art. 109 del d.lgs. n. 152/2006, disciplina invece la procedura per l'approvazione dei progetti di dragaggio al di fuori delle aree SIN e le modalità e i criteri per la gestione del materiale dragato, tra cui l'immersione in mare dei materiali di escavo dei fondali marini.

disponendo che tutte le operazioni di dragaggio, inclusa la movimentazione del sedimento, il trasporto, la collocazione finale siano realizzate secondo modalità tali da prevenire o ridurre al minimo gli impatti sull'ambiente circostante, e in particolare “*escludendo ogni deterioramento significativo e misurabile delle risorse naturali interessate e delle loro utilità, nonché eventuali dispersioni e rilasci accidentali di materiale*” (art. 1 comma 2 D.M. n. 172/2016)<sup>48</sup>.

Un altro dato di notevole importanza è la previsione (art. 3 commi 3 e 4) della centralizzazione del procedimento a livello ministeriale, dal momento che la documentazione relativa al progetto di dragaggio deve essere depositata su supporto informatico, nonché contestualmente, presso gli uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Al fine di garantire la sostenibilità ambientale del progetto, è fatta salva la facoltà per l'amministrazione procedente di chiedere un'integrazione della documentazione, una verifica della sussistenza dei requisiti o un approfondimento d'indagine al proponente, nonché una richiesta di parere agli enti e agenzie deputati al monitoraggio ambientale e sanitario. Inoltre, ai fini del reimpiego dei sedimenti dragati e per l'autorizzazione all'utilizzo degli stessi in ambiente marino o terrestre, fatte salve le eventuali competenze delle regioni, il Ministero dell'ambiente ha facoltà di convocare un apposito tavolo tecnico<sup>49</sup>.

Emerge, dunque, in questo procedimento, la centralità dell'istruttoria, finalizzata a effettuare una completa valutazione dei presupposti per l'adozione dei provvedimenti in questione. La pregnanza degli interessi ambientali implica, infatti, la necessità di vagliare e descrivere compiutamente i presupposti di fatto dei provvedimenti incidenti sull'ecosistema, al fine di pervenire a una completa ricognizione delle implicazioni della decisione da adottare, vagliando compiutamente i rischi di implicazioni ambientali sottesi a tali interventi, e comportando, se necessario, un aggravamento dell'istruttoria procedimentale.

In quest'ottica, la completezza del quadro conoscitivo in cui si esercita la discrezionalità dell'amministrazione, valutabile prima dell'adozione del provvedimento amministrativo incidente su interessi ambientali, può, infatti, configurarsi come direttamente proporzionale alla legittimità del provvedimento in questione<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Il nuovo regolamento individua quali contenuti dovrà avere il progetto di dragaggio. Ossia i risultati della caratterizzazione dell'area da dragare, e quando necessario, i risultati della caratterizzazione del sito di reimpiego; l'individuazione dell'area da dragare mediante l'indicazione delle coordinate geografiche dei vertici che compongono l'area nel sistema di riferimento WGS84; le metodologie prescelte per l'intero processo di gestione del sedimento dragato o delle singole frazioni dello stesso, dal dragaggio fino alla collocazione o riutilizzo finali e il relativo cronoprogramma delle attività; i metodi e le misure previste per la mitigazione degli effetti attesi derivanti dalle modalità operative e gestionali prescelte; il piano di monitoraggio previsto per l'intero processo di movimentazione e gestione del sedimento; le modalità di verifica dei fondali dragati; il progetto di realizzazione di eventuali casse di colmata, vasche di raccolta o strutture di contenimento destinate ad accogliere il sedimento dragato o le singole frazioni dello stesso; le modalità di gestione dei sedimenti dragati a terra.

<sup>49</sup> Ai fini del reimpiego dei materiali dragati nell'ambito del corpo idrico di provenienza e per l'autorizzazione all'utilizzo degli stessi, l'art. 3 del regolamento in questione prevede che il progetto di dragaggio debba preventivamente individuare, al fine di evitare pregiudizi alla salubrità ambientale, l'idoneità dei sedimenti a essere immessi o refluiti nei corpi idrici dai quali provengono, o utilizzati per il rifacimento degli arenili, per formare terreni costieri ovvero per migliorare lo stato dei fondali attraverso attività di *capping*, a essere impiegati a terra o in aree con falda naturalmente salinizzata oppure a essere refluiti in strutture di contenimento (art. 4 D.M. n. 172/2016).

<sup>50</sup> Cfr. S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, p. 212 ss. In materia di procedimentali ambientali si può fare riferimento, *ex plurimis*, a G. MORBIDELLI, *Il regime*

Il D.M. n. 173/2016 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare disciplina, invece, le nuove modalità per il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 109 comma 2, del Codice ambiente, per l'immersione deliberata in mare dei materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei. All'esito di questa novità normativa, è stato finalmente risolto uno dei punti di maggiore criticità della precedente disciplina, introducendo, anche per le aree portuali e marino costiere non comprese nei SIN, criteri omogenei per tutto il territorio nazionale, al fine di consentire l'utilizzo dei materiali dragati mantenendo altresì *standard* uniformi di qualità ambientale dei corpi idrici marino costieri e di transizione.

Abbiamo già avuto modo di rilevare la perdurante mancanza di una disciplina europea uniforme e specifica in materia di dragaggi dei fondali portuali, nonostante l'importanza fondamentale di tale pratica e la relativa inclusione tra gli otto servizi fondamentali previsti dal regolamento 2017/352/UE. Un altro dato estremamente significativo, che non può essere taciuto per valutare le prospettive evolutive dei dragaggi, è dato dal fatto che, proprio mentre nel panorama italiano si tentava di riordinare la materia, la giurisprudenza comunitaria si è mossa in una direzione di chiusura rispetto alla prassi dei dragaggi, antepoendo ragioni fondate sul perseguimento di *standard* elevati di tutela e prevenzione ambientale.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, infatti, emesso nel luglio 2015 una sentenza<sup>51</sup> che rischia di bloccare le prospettive di sviluppo dei porti tedeschi e di altri porti europei, che sono legate all'adeguamento dei fondali delle foci e dei tratti di fiume risaliti dalle navi per accedere alle loro aree portuali. Con tale pronuncia la Corte di Lussemburgo ha stabilito che gli obblighi previsti dalla direttiva quadro sulle acque (2000/60/CE) si applichino anche ai progetti di dragaggio dei fiumi navigabili, inclusi quelli di accesso alle aree portuali, interpretando la direttiva nel senso che essa impedisca, senza alcuna deroga, la concessione di autorizzazioni a progetti che possano provocare un deterioramento dello stato del corpo idrico interessato<sup>52</sup>, in ossequio al suo

---

*amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA. VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, tomo II, Milano, p. 1121 e ss; A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli, 2000; M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004; E. CASSETTA, *La difficoltà di semplificare*, in *Dir. amm.*, n. 3-4, 1998, pp.335-361, secondo cui non tutti gli interessi tollerano una disciplina procedimentale semplificata, non potendosi rinunciare a una corretta ponderazione di valori in relazione a interessi quali l'ambiente, il paesaggio, il territorio e la salute.

<sup>51</sup> Si tratta della causa C-461/13, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland vs Bundesrepublik Deutschland*.

<sup>52</sup> La vicenda che aveva dato origine alla sentenza riguardava un progetto di dragaggi di fondamentale importanza per la comunità portuale di Brema, atti a consentire al sistema portuale di poter rispondere alle esigenze imposte dal gigantismo navale. Il *Bundesverwaltungsgericht*, la Corte suprema amministrativa tedesca aveva richiesto il pronunciamento della Corte di giustizia dell'UE rispetto al procedimento che vedeva contrapposti la Federazione tedesca per l'ambiente e la protezione della natura e la Repubblica Federale di Germania unitamente allo Stato di Brema. La federazione ambientalista che contestava l'autorizzazione rilasciata dall'autorità federale competente ad incrementare la profondità di diverse parti del fiume Weser segnalando i numerosi inconvenienti di tipo ambientale di tale progetto di dragaggi, che avrebbe potuto aumentare il livello di acque salate nel basso Weser con violazione della disciplina in materia di acque dell'Unione europea. Secondo la Corte suprema amministrativa tedesca, oltre agli effetti immediati del dragaggio e dello scarico del materiale di risulta in determinate zone del Weser, i progetti avrebbero comportato altre conseguenze idrogeologiche e morfologiche per i tratti di fiume interessati, quali l'aumento della velocità delle acque e un maggiore interrimento del letto del fiume al di fuori del canale navigabile. La Corte tedesca si è tuttavia rivolta, quindi, alla Corte di giustizia dell'UE nutrendo dubbi circa la possibile applicazione della direttiva quadro sulle acque alla procedura di autorizzazione di tale particolare progetto o se essa si limiti ad enunciare semplici obiettivi di pianificazione e di gestione.

scopo principale consistente nel conseguire, mediante un'azione coordinata, il buono stato di tutte le acque superficiali dell'Unione europea<sup>53</sup>.

La Corte UE ha, quindi, stabilito che, in considerazione del disposto degli obiettivi nonché della struttura della direttiva, tali obblighi non costituiscano solo obblighi di principio, ma che debbano essere applicati anche a progetti particolari al fine dare effettività del principio di precauzione ambientale<sup>54</sup>.

Questa decisione, oltre a rappresentare un significativo limite per i futuri progetti di scavo dei fondali in prossimità dei porti comunitari, è un caso emblematico di applicazione di principi fondamentali in materia ambientale, in particolare di quelli di precauzione, di prevenzione e dello sviluppo sostenibile, che devono caratterizzare non solo la regolamentazione a tutela dell'ambiente, ma anche e soprattutto l'azione delle amministrazioni nell'applicazione concreta delle regole eurounitarie.

In particolare, la disciplina del dragaggio dei fondali portuali è caratterizzata da una forte rilevanza del principio di precauzione, che si collega al c.d. rischio probabile, e non solo possibile, che deve emergere da una valutazione scientifica obiettiva. La precauzione nell'esercizio dell'azione amministrativa deve essere, dunque, applicata secondo un canone di proporzionalità tra la gravità dei rischi e la gravità dei danni temuti, da un lato, e l'incisività di tali misure sulle libertà coinvolte, dall'altro<sup>55</sup>. Tale principio orienta, quindi, l'attività di esercizio della discrezionalità tecnica dell'amministrazione cercando di fare sì che dalle incertezze della scienza non derivino ricadute pregiudizievoli per i cittadini<sup>56</sup>.

Nel caso delle operazioni di dragaggio, in conclusione, nonostante potenziali i benefici per l'economia e per il sistema portuale, le amministrazioni, nell'esercizio della propria discrezionalità, devono sempre operare un equo bilanciamento di interessi, senza sottovalutare i possibili pericoli che il rilascio dei provvedimenti autorizzativi all'escavo di fondalo può cagionare per la qualità dell'ambiente marino, per la tutela delle fasce costiere e portuali e per la salute pubblica.

#### **4. Dalla VIA alla VAS: la valutazione ambientale nei piani regolatori portuali**

I piani regolatori portuali sono progetti notevolmente impattanti dal punto di vista ambientale, per i quali è stato necessario individuare uno strumento atto sia a identificare preventivamente l'incidenza ambientale della relativa attuazione, sia a definire le misure utili a impedire o mitigare l'emersione degli eventuali danni o problematiche ambientali.

---

<sup>53</sup> Per conseguire tale scopo, al più tardi entro la fine del 2015, gli Stati membri erano in base alla direttiva tenuti a conseguire contemporaneamente due obblighi: quello di impedire il deterioramento dello stato di tutti i corpi idrici superficiali e quello di proteggere, migliorare e ripristinare tutti questi corpi idrici superficiali.

<sup>54</sup> Il riferimento al rischio probabile è stato utilizzato anche nella giurisprudenza comunitaria. Si considerino, a tal proposito, le sentenze del Tribunale dell'Unione europea 11 settembre 2002, T-13/99, *Pfizer Animal Health SA contro Consiglio dell'Unione europea* e 11 luglio 2007, T-229/04, *Svezia c. Commissione*. In dottrina si può fare riferimento a: A.M. PRINCIGALLI, *Il principio di precauzione: danni "gravi e irreparabili" e mancanza di certezza scientifica*, in *Il Diritto dell'Agricoltura*, 2004, p. 145 ss.; C. MACMAOLAIN, *Using the precautionary principle to protect human health: Pfizer v. Council*, in *European Law Review*, 2003, p.723 e ss.; W.T. DOUMA, *Fleshing, Out the Precautionary Principle by the Court of First Instance*, in *Journal of Environmental Law*, Vol. 15, 2003, p. 394 ss.

<sup>55</sup> Cfr. M.G. PUVIRENTI, *op. cit.*

<sup>56</sup> S. COGNETTI, *Potere amministrativo e principio di precauzione fra discrezionalità tecnica e discrezionalità pura*, in AA. VV., *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, 2014, p. 143.

Uno dei punti più controversi della disciplina di tali piani è stato, pertanto, l'assoggettamento dei medesimi a valutazione di impatto ambientale o a valutazione ambientale strategica in ragione del susseguirsi di numerose riforme<sup>57</sup>, che hanno investito la disciplina delle autorizzazioni ambientali, portando alla luce problemi di coordinamento con il dispositivo dell'art. 5 della l. n. 84/1994, al punto da renderne incerta l'applicazione<sup>58</sup>.

Nella disciplina originaria dell'art. 5 della l. n. 84/1994, e più precisamente nell'ambito dell'approvazione del piano regolatore, l'assoggettamento del piano a VIA rappresentava l'unico momento di emersione dell'interesse ambientale.

Tuttavia, a seguito del recepimento nel Codice dell'ambiente della disciplina comunitaria in tema di VAS (artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 152/2006), appariva più corretto interpretare il dato normativo nel senso che i piani regolatori portuali sarebbero stati interessati sia dal procedimento relativo alla VIA che da quello relativo alla VAS<sup>59</sup>.

Questa interpretazione, fondata sul combinato disposto dell'art. 5, comma 4, della legge n. 84 del 1994 e dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, aveva dato luogo a non poche problematiche applicative, di cui è emblematico il caso dei piani regolatori portuali della regione Toscana, che sono stati al centro di una pronuncia della Corte Costituzionale.

Il ricorso, proposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, aveva ad oggetto nello specifico la violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, da parte dell'art. 5 comma 4, lettera c) della legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010 n. 10, recante "*Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza*". La norma impugnata prevedeva che, in applicazione del principio di non duplicazione delle valutazioni, non dovessero essere sottoposti a VAS, né a verifica di assoggettabilità, tra gli altri, "*i piani regolatori dei porti di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, per i quali fosse necessaria la VIA o la verifica di assoggettabilità a VIA*"<sup>60</sup>.

Tale disposizione presentava evidenti profili di criticità: in primo luogo perché tra le due leggi non poteva ravvisarsi l'applicazione del principio di specialità; in secondo luogo poiché era da considerarsi fallace il rilievo che l'art. 5 della legge n. 84 del 1994 sottoponesse solo a VIA (e non anche a VAS) il piano regolatore portuale, dal momento

---

<sup>57</sup> Da ultimo si può fare riferimento a d.lgs. n. 104/2017, attuativo della direttiva 2014/52/UE 16 aprile 2014, recante modifiche alla direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

<sup>58</sup> G. LANDI, *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale, la valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica*, Torino, 2009.

<sup>59</sup> G. ACQUARONE, *Il Piano regolatore delle autorità portuali*, Milano, 2009; F. MARTINI, *I poteri di pianificazione delle aree portuali: assetto attuale e prospettive evolutive*, in *Atti del Terzo Simposio Internazionale Il Monitoraggio Costiero Mediterraneo: problematiche e tecniche di misura*, Livorno 15.16-17 giugno 2010, Firenze, 2010; A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 2-3, 2011, p. 95 ss.

<sup>60</sup> Per i ricorrenti siffatta disposizione avrebbe violato l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., poiché, in base al combinato disposto dell'art. 5, comma 4, della legge n. 84 del 1994 e dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, i piani regolatori portuali sarebbero sottoposti ad entrambe le procedure di VAS e di VIA, rientrando essi a pieno titolo tra i piani e programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente rispetto ai quali è obbligatoria l'applicazione della VAS e, nel caso abbiano contenuti tali da potere essere considerati come progetti ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006, anche nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di VIA. Ad escludere la sottoposizione a VAS del piano regolatore portuale di interesse statale, secondo la difesa regionale, sarebbe stato, invece, il principio di specialità, che avrebbe imposto l'applicazione della norma speciale costituita dall'art. 5 della legge n. 84 del 1994, in luogo della norma generale recata dal d.lgs. n. 152 del 2006, invocata dal ricorrente.

che la VAS è stata introdotta solo successivamente al 1994 da parte della direttiva n. 2001/42/CE, e si sarebbe coordinata con la VIA, senza essere alternativa a quest'ultima, stante anche la diversità di oggetto delle due autorizzazioni.

L'imprescindibilità della VAS nella fattispecie in questione avrebbe tratto conferma dalla introduzione dell'art. 6, comma 3 *ter.*, del d.lgs. n. 152 del 2006 da parte del decreto legislativo 29 giugno 2010 n. 128, secondo il quale per progetti di opere e interventi da realizzarsi nell'ambito del Piano regolatore portuale, già sottoposti ad una valutazione ambientale strategica, e che rientrano tra le categorie per le quali è prevista la valutazione di impatto ambientale, costituiscono dati acquisiti tutti gli elementi valutati in sede di VAS o comunque desumibili dal Piano regolatore portuale.

Qualora, invece, il Piano regolatore portuale, ovvero le rispettive varianti, abbiano contenuti tali da essere sottoposti a VIA nella loro interezza secondo le norme comunitarie, tale valutazione deve essere integrata dalla valutazione ambientale strategica per gli eventuali contenuti di pianificazione del Piano e si conclude con un unico provvedimento.

Da tale norma dovrebbe, dunque, desumersi senza equivoci che la preventiva sottoposizione a VAS dei piani regolatori portuali sia sempre necessaria nell'ottica del legislatore, e che sia, quindi, sempre stato previsto lo svolgimento di tale procedura per i suddetti piani.

Inoltre, che la sottoposizione a VAS dei suddetti piani sia la scelta più idonea è evidente anche se si pone mente al fatto che la procedura di VAS precede l'adozione dei piani e dei programmi che possono presentare effetti significativi sull'ambiente, a differenza della VIA che, al contrario, interviene in un momento successivo, ovvero quando le scelte strategiche aventi eventuali ripercussioni sull'ambiente, sono stata già compiute, configurandosi, di conseguenza, come uno strumento che può recare solo una protezione limitata dell'ambiente<sup>61</sup>.

Attraverso la VAS, invece, è possibile analizzare tutte le variabili connesse al piano o programma da attuare, ivi comprese quelle che potrebbero non essere prese nell'immediato in considerazione dall'autorità preposta alla gestione del piano.

Inoltre, il monitoraggio assicurato *ex art.* 18 d.lgs. n. 152/2006 fa sì che l'istituto della VAS non rappresenti solo la migliore espressione dei principi di prevenzione e di precauzione, ma anche dello sviluppo sostenibile, dal momento che rende possibile operare costantemente una variazione delle soluzioni prospettate alla luce della mutevolezza delle condizioni ambientali e del progresso delle conoscenze scientifiche e tecniche<sup>62</sup>.

La vicenda in questione si è conclusa con una dichiarazione di cessazione della materia del contendere, dal momento che la Regione Toscana ha, nelle more del giudizio, approvato la legge 30 dicembre 2010, n. 69 (*Modifiche alla legge regionale 12 febbraio*

---

<sup>61</sup> Cfr. C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 4, 2016, p. 393 ss., par. 6, che evidenzia l'impatto della VAS sul bilanciamento discrezionale degli interessi in materia ambientale. Cfr. anche G. MANFREDI, *VIA e VAS nel Codice dell'Ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1, 2009, p. 63 ss.; E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Riv. giur. edil.*, n. 1, 2008, p. 3 ss.

<sup>62</sup> Cfr. C. VIDETTA, *ult. op. cit.*, par. 6, in cui l'autrice evidenzia come il monitoraggio nel tempo previsto dall'art. 18 d.lgs. n. 152/2006 possa assicurare il controllo sugli impatti significativi sull'ambiente derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi approvati e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, così da individuare tempestivamente gli impatti negativi impreveduti e da adottare le opportune misure correttive, e, di conseguenza, l'eventuale riprocessamento delle decisioni di piano anche in epoca successiva all'adozione e/o approvazione.

2010 n. 10 – Norme in materia di valutazione ambientale strategica “VAS”, di valutazione di impatto ambientale “VIA” e di valutazione di incidenza), alla luce della quale sarebbero venute meno le ragioni della controversia, essendo stata la normativa modificata nel senso auspicato dal ricorrente.

Giova evidenziare come la sentenza si inserisca nel filone di diverse pronunce della Consulta<sup>63</sup> che hanno paralizzato una moltitudine di tentativi delle Regioni che, nel regolare procedure di VAS locale, avevano valicato i limiti della potestà statale<sup>64</sup>, ed è emblematica del conflitto di competenze tra Stato e Regioni in una materia, quale quella ambientale, in cui il riparto delle competenze costituzionali risulta assegnato sia allo Stato, per quanto concerne il profilo della tutela, che alle Regioni, per quanto concerne il profilo della valorizzazione dell’ambiente<sup>65</sup>.

Tale opzione interpretativa consolidata è stata espressamente positivistata con il d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, che ha modificato la previsione dell’art. 5 comma 3 della l. n. 84/1994, prevedendo l’espresso assoggettamento dei piani portuali a VAS<sup>66</sup>.

A sostegno della centralità data alle problematiche ambientali nella nuova disciplina dei piani portuali va, inoltre, segnalata l’introduzione da parte del d.lgs. n. 169/2016 dell’art. 4 *bis* nella legge n. 84/1994, ai sensi della quale la pianificazione del sistema portuale deve essere rispettosa dei criteri di sostenibilità energetica ed ambientale, in

---

<sup>63</sup> Per tutti si veda il *leading case* rappresentato dalla sentenza n. 255/ 2009 della Corte Costituzionale.

<sup>64</sup> In particolare, si può far riferimento alla sentenza 192 del 2011 con cui la Consulta ha espunto dall’ordinamento la legge con cui la Regione Piemonte aveva escluso dal regime di verifica di assoggettabilità a VAS il piano comunale di alienazione del patrimonio immobiliare non prevedendo altresì l’attivazione della procedura di VAS nel momento in cui le previsioni di detto piano comportassero modifiche sostanziali al piano urbanistico comunale. Nel caso dei piani regolatori portuali della Regione Toscana, la norma chiave è rappresentata dall’art. 7 del d.lgs. n. 128 del 2010, emanata con funzione di correttivo, che prevede che le Regioni debbano disciplinare la VAS in sede regionale per piani e programmi la cui approvazione compete alle Regioni o Enti locali, mentre lo Stato quella più ampia secondo il Codice. Dunque, la disciplina della VAS viene attribuita al livello di governo a cui compete l’approvazione del piano cui la valutazione stessa si riferisce, per cui in caso di approvazione di un piano attinente a materie regionali, la competenza è della legge regionale, viceversa in caso di approvazione di un piano in materie rientranti nella competenza esclusiva statale, la legge regolatrice dovrebbe essere quella statale. Tuttavia, la Consulta ha univocamente abbracciato un’interpretazione restrittiva di questa norma, stabilendo che la medesima non possa contravvenire al riparto di competenze in materia di tutela ambientale delineato dall’art. 117 comma 2 lett. s) della Costituzione; tenendo altresì conto che la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 128 del 2010 fa espresso rinvio, nel conferire la potestà in materia di VAS alle Regioni e alle Province autonome, ai limiti di compatibilità con la legislazione comunitaria e con il Codice dell’ambiente.

<sup>65</sup> F. DI DIO, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*: dalla trasversalità alla “prevalenza” della competenza statale, in *Riv. giur. amb.*, n. 6, 2009, p. 953 ss.; A. MAESTRONI, *La disciplina della VAS tra competenze statali e regionali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it). In generale, per quanto attiene i problemi relativi al riparto di competenze in materia ambientale, cfr. R. FERRARA, *La “materia ambiente” nel testo di riforma del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 185; M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, in *Regioni*, 2003, p. 318 ss.; S. NESPOR, B. CARAVITA, *Il diritto costituzionale dell’ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell’ambiente*, Milano, 2009, p. 161 ss.; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Padova, 2012, p. 236 ss.

<sup>66</sup> La disciplina della VAS è stata modificata dal d.lgs. n. 104/2017 che ha inciso, tra le altre disposizioni, anche sulla disciplina dell’art. 5 della predetta legge, senza tuttavia introdurre disposizioni significative per quanto riguarda la sottoposizione a VAS dei piani portuali.

coerenza con le politiche promosse dalle vigenti direttive europee in materia<sup>67</sup>. A tale scopo viene promossa la redazione di un documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema portuale con il fine di perseguire adeguati obiettivi, in particolare la riduzione delle emissioni di anidride carbonica. Tale documento definisce, inoltre, indirizzi strategici per l'implementazione di specifiche misure al fine di migliorare l'efficienza energetica e di promuovere l'uso delle energie rinnovabili in ambito portuale<sup>68</sup>.

In conclusione, appare evidente come anche nella materia dei piani regolatori portuali siano coinvolte a pieno titolo le istanze di conservazione dell'ambiente quale bene di rango costituzionale assoluto e primario, la cui tutela deve essere garantita nel modo più uniforme e omogeneo possibile, in modo da garantire *standard* quanto più elevati e conformi su tutto il territorio nazionale. Sotto questo profilo, la riforma del 2016<sup>69</sup> rappresenta un importante momento di svolta, dal momento che con essa il legislatore statale ha ricondotto a chiarezza il sistema normativo, disciplinando in via preventiva e necessaria tutte le misure volte a perseguire la conservazione, la protezione e la tutela ambientale e, dunque, ribadendo la centralità del ruolo della VAS, istituto attraverso il quale si esprime la delicatissima valutazione di compatibilità dei piani e dei programmi volti allo sfruttamento delle risorse ambientali, intese in maniera ampia e generica<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Per una ricostruzione della disciplina della VIA e della VAS alla luce dei principi ambientali, si veda A. FRACCHIA, F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di v.i.a. e v.a.s. alla luce del d.lgs. 152/2006*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, p. 121 ss.; R. MASERA, *Via e Vas nel nuovo codice ambientale*, in *Urb. app.*, 2006, p. 1147 ss.; R. FERRARA (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000; F. FONDERICO, *Valutazione d'impatto ambientale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, VI, a cura di S. CASSESE, Milano, 2006, p. 6171; A. MILONE, C. BILANZONE, *La valutazione di impatto ambientale. Disciplina attuale e prospettive*, Piacenza, 2003; A. MILONE, *Le nuove norme in materia di Via e di Vas*, in F. GIANPIETRO (a cura di), *Commento al testo unico ambientale*, Milano, 2006, p. 48 ss.

<sup>68</sup> A tal fine, il documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema portuale individua: a) all'interno di una prefissata cornice temporale, gli interventi e le misure da attuare per il perseguimento dei traguardati obiettivi, dando conto per ciascuno di essi della preventiva valutazione di fattibilità tecnico economica, anche mediante analisi costi-benefici; b) le modalità di coordinamento tra gli interventi e le misure ambientali con la programmazione degli interventi infrastrutturali nel sistema portuale; c) adeguate misure di monitoraggio energetico ed ambientale degli interventi realizzati, al fine di consentire una valutazione della loro efficacia.

<sup>69</sup> Per quanto di nostro interesse appare altresì rilevante la previsione del comma 2 *quater* dell'art. 5 della legge n. 84/1994 che, a seguito delle modifiche introdotte con il d.lgs. n. 232/2017, prevede che nei porti di cui al comma 1-*sexies* ricompresi nelle circoscrizioni territoriali dell'Autorità di sistema portuale, il piano regolatore portuale, corredato del rapporto ambientale di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 sia adottato dal Comitato di gestione di cui all'articolo 9, previa intesa con i Comuni territorialmente interessati con riferimento esclusivo alla pianificazione delle aree destinate a funzioni di interazione porto-città. I comuni si esprimono entro e non oltre 45 giorni dal ricevimento dell'atto. Il piano è inviato successivamente per il parere di competenza al Consiglio Superiore dei Lavori pubblici, che si esprime entro 90 giorni dal ricevimento dell'atto e viene approvato, esaurita la procedura di cui al presente comma e quella di cui al comma 3-ter, dalla Regione interessata entro 40 giorni decorrenti dalla conclusione della procedura VAS.

<sup>70</sup> Il concetto di "ambiente" preso in considerazione nella disciplina della VAS è ampio e onnicomprensivo, come è chiaro dalla lettura dell'art. 5 lett. c) del d.lgs. n. 152/2006, fa riferimento a impatti ambientali "*possibili effetti significativi sull'ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l'interrelazione tra i suddetti fattori*". Obbligato sul punto è il richiamo a M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss., che evidenziava come i singoli elementi costitutivi dell'ambiente siano reciprocamente legati da una rete di interconnessioni estremamente fitta e

### **5. Verso uno sviluppo sostenibile delle realtà portuali? Le prospettive evolutive tra i principi eurounitari e la “prudenza” delle Corti**

Il sistema portuale nazionale costituisce un importante patrimonio di *know-how* per il Paese, dal momento che integra professionalità qualificate e risorse imprenditoriali diversificate e altamente specializzate e permette la movimentazione e il transito di un elevato numero di merci e passeggeri, rappresentando una valida alternativa al trasporto su gomma, che rimane tuttora la fonte di trasporto privilegiata a livello nazionale ed europeo.

In considerazione di queste caratteristiche, questo sistema si configura come una realtà complessa, in cui gravitano una molteplicità di interessi pubblici, che devono essere curati e bilanciati nell'attività amministrativa<sup>71</sup>, e in cui i profili di tutela dell'ecosistema rivestono un ruolo di non secondaria importanza, dal momento che è necessario limitare l'impatto negativo che i traffici e le attività economiche delle aree portuali possono produrre sull'ambiente e sulla qualità della vita dei cittadini<sup>72</sup>.

La consapevolezza del ruolo strategico che i trasporti rivestono per lo sviluppo economico, deve essere, dunque, conciliata con la tutela dell'ambiente nelle realtà portuali, al fine di consentire una valorizzazione e non a un mero sfruttamento dei territori che sono sede dei porti attraverso politiche mirate a offrire un livello di tutela uniforme ed elevato nelle diverse realtà nazionali, che sia improntato al rispetto dei principi di prevenzione, precauzione, di azione preventiva, del principio “chi inquina paga” e, non ultimo, del principio dello sviluppo sostenibile.

È, dunque, compito del legislatore elaborare una disciplina ambientale chiara e rispettosa dei principi diritto eurounitario, che non provochi un'eccessiva mole di contenzioso e non lasci margini di incertezza agli operatori economici, rischiando di sacrificare le attività produttive e lo sviluppo delle aree portuali.

La rilevanza di questi principi non si arresta, tuttavia, nell'ambito della legislazione, della pianificazione e dall'attività delle amministrazioni.

Sotto questo punto di vista, l'analisi condotta nei paragrafi precedenti ha dimostrato come, dal momento che vengono privilegiate forme di protezione a carattere preventivo dell'ecosistema, sia costante un atteggiamento cauto della giurisprudenza nell'interpretare le norme emanate per preservarlo, atteggiamento comprensibile soprattutto se si pone mente alle difficoltà in concreto della riparazione alla fonte dei

---

articolata, al punto che una modifica di uno di essi può ripercuotersi su tali interconnessioni, e, quindi, sugli altri elementi, giungendo in definitiva ad alterare i complessivi equilibri ecologici.

<sup>71</sup> F. CINTIOLI, *op. cit.*, p. 341. Si veda anche sul punto G. PIZZANELLI, *Conciliare interessi amministrando, nel dialogo tra scienza tecnica e diritto*, Pisa, 2016, p. 96, in cui l'Autrice evidenzia l'importanza dello strumento autorizzatorio per conciliare interessi ambientali e obiettivi di sviluppo economico, in cui è necessario adottare un approccio idoneo a realizzare un adeguato bilanciamento tra i diversi valori in gioco nella vicenda decisionale.

<sup>72</sup> A tal proposizione si può fare riferimento alla relazione della Commissione europea, *Un futuro sostenibile per i trasporti: verso un sistema integrato, basato sulla tecnologia e di agevole uso*, COM(2009) 279 del 17 giugno 2009, punto 1.2, in cui si legge: “I trasporti sono un sistema complesso che dipende da una serie di fattori diversi, fra cui il modello degli insediamenti umani e dei consumi, l'organizzazione della produzione e la disponibilità di infrastrutture. Vista la complessità della situazione, gli interventi nel settore dei trasporti devono essere basati su una visione a lungo termine per la mobilità sostenibile delle persone e delle merci, non da ultimo perché le politiche a carattere strutturale richiedono tempi lunghi di attuazione e devono essere programmate con ampio anticipo”.

danni cagionati all'ambiente<sup>73</sup>. Abbiamo messo, inoltre, in luce come, qualora il legislatore non abbia approntato meccanismi di tutela preventiva adeguati o siano emerse lacune o contrasti interpretativi relativi alla normativa portuale che presentassero ricadute sul piano ambientale, la giurisprudenza si sia costantemente orientata verso un'interpretazione delle norme volta alla protezione dell'ecosistema<sup>74</sup>.

Sembrirebbe, dunque, essersi delineato un percorso evolutivo in cui le corti si configurano come le garanti ultime ed effettive del rispetto del principio di precauzione<sup>75</sup>, dando corpo a una dimensione prescrittiva e non solo descrittiva di tale principio<sup>76</sup>.

La rilevanza del contenzioso giurisprudenziale può sicuramente essere interpretata come un sintomo delle difficoltà di attuazione concreta dei principi ambientali in un settore, quale quello dei trasporti, in cui sono evidenti le ricadute negative in termini economici di un atteggiamento eccessivamente prudentiale del decisore politico, amministrativo e del giudice, in ciò evidenziandosi la sempre difficile conciliazione tra la tutela dell'ambiente e quella della libertà di iniziativa economica, tra la preservazione dell'ecosistema e della salute umana e lo sviluppo territoriale e delle reti di trasporti.

Del resto, quando si riflette sulle difficoltà di un simile temperamento, non può non porsi mente al caso emblematico dell'ILVA di Taranto che, pur esulando dall'ambito portuale, ha messo in luce quante siano nel nostro ordinamento le difficoltà di coniugare le esigenze di tutela del lavoro e dello sviluppo economico con la gestione dei rischi per l'ambiente e la salute dei cittadini<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Cfr. *ex plurimis* M.P. GIRACCA, *Riflessioni in tema di danno ambientale e tutela degli interessi diffusi*, in *I «nuovi diritti» nello Stato sociale in trasformazione*, Padova, p. 767 ss. e C. VIVIANI, *Il danno ambientale*, Padova, 2000.

<sup>74</sup> Si veda la ricostruzione operata da C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente*, cit., par. 5, che evidenzia come questa sia una costante delle sentenze in materia ambientale emanate dalla Corte del Lussemburgo in cui le questioni di origine ambientale venivano a intersecarsi con l'operatività del mercato unico. Viene evidenziato, in particolare come la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo in tema di ambiente denota a tutt'oggi una prudenza forse eccessiva e non aggiunga nulla alla enucleazione del *proprium* di un diritto fondamentale a vivere in un ambiente salubre, mentre la Corte di giustizia, un tempo guardiano quasi esclusivamente del mercato unico, dimostri di aver preso sul serio il proprio ruolo di giudice dei diritti fondamentali.

In dottrina si può fare riferimento a F. CAPELLI, *Tutela ambientale e libertà di circolazione delle merci: due principi a confronto*, in *Dir. com. sc. int.*, 2003, p. 621 ss.; M. MONTINI, *Commercio e ambiente: bilanciamento tra tutela ambientale e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della CGCE*, in *Dir. com. sc. int.*, 2002, p. 439; A. TANCREDI, *L'emersione dei diritti fondamentali "assoluti" nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. dir. internaz.*, n. 3, 2006.

<sup>75</sup> A tal proposito si può fare riferimento anche alla Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000. Si veda anche, a tal proposito, il principio n. 15 della Dichiarazione di Rio.

<sup>76</sup> Cfr. R. FERRARA, *ult. op. cit.*, par. 2. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia si può fare riferimento a Corte di giustizia CE, sentenza 19 gennaio 1994, C-364/92, *SAT Fluggesellschaft / Eurocontrol*, e Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 1993, C-405/92, *Mondiet/Armement Islais*, nelle quali, anche in assenza di certezze scientifiche circa la minaccia di danno vengono individuate opportune misure di precauzione. Inoltre, si può fare riferimento Corte di giustizia CE, sentenza 21 marzo 2000, C-6/99, *Greenpeace France e a.*, in materia di organismi geneticamente modificati, in *Foro it.*, 2000, IV, p. 29 ss.

<sup>77</sup> Il riferimento va in particolare alla sentenza della Corte costituzionale 9 maggio 2013 n. 85, che ha fatto salvo l'art.1 del d.l. n. 207/2012, evidenziando come tale norma realizzi, nel cercare di attuare contemporaneamente la ripresa delle attività produttive e la realizzazione del piano di risanamento ambientale un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare

Sotto questo profilo si colgono le contraddizioni intrinseche del concetto di sviluppo sostenibile<sup>78</sup>, alla luce del quale nelle aree portuali bisognerebbe garantire la protezione dell'ecosistema marino e delle sue biodiversità vegetali e animali, consentendo lo sfruttamento delle risorse naturali e facendo sì che l'impatto ambientale degli insediamenti portuali e il loro eventuale ampliamento e adeguamento non crei danni alla salute delle comunità insediate nei loro pressi.

Si tratta di un concetto un cui vengono a saldarsi tutela dell'ambiente e della salute umana anche in una prospettiva intergenerazionale, nel tentativo di conciliarle con la crescita economica e la coesione sociale<sup>79</sup>, imponendo il *bilanciamento tra diritti fondamentali, quali quello alla salute e all'ambiente salubre, e le libertà economiche e le esigenze di sviluppo economico, sociale e infrastrutturale*.

In ambito portuale, abbiamo analizzato come la declinazione del principio dello sviluppo sostenibile dovrebbe essere, dunque, orientata verso una costante ricerca di un equilibrio tra esigenze di potenziamento della viabilità, della sicurezza della navigazione, dei traffici commerciali e del territorio e la qualità ambientale, bilanciamento, questo, che dovrebbe orientarsi alla luce di una "solidarietà ambientale", riconducibile nell'ambito dell'art. 2 della Costituzione quale pre-condizione della solidarietà politica economica e sociale<sup>80</sup>.

Dall'ampiezza del concetto di ambiente e dalla difficoltà di integrazione dei valori e degli obiettivi che abbiamo sopra evidenziato emerge la più lampante contraddizione del principio dello sviluppo sostenibile, ovvero il fatto che il forte fascino e richiamo concettuale che esso presenta vada di pari passo con la difficoltà di individuare regole e istituti capaci di conferirgli effettività sul piano pratico<sup>81</sup> e di trovare un chiave di lettura veramente integrata tra due obiettivi in tensione, quali lo sviluppo economico e la tutela ambientale<sup>82</sup>.

Le caratteristiche e gli obiettivi di fondo del principio di sviluppo sostenibile ci aiutano a cogliere meglio quale sia il rapporto tra esso e il principio di precauzione, delineando linea di confine su possiamo collocare, in prospettiva, anche l'evoluzione della disciplina ambientale delle aree portuali nazionali ed europee.

Se da un lato è vero, infatti, che la forte spinta verso la tutela dell'ambiente e la salute dei cittadini impone un atteggiamento prudentiale rispetto alle attività portuali, è altrettanto vero, dall'altro lato, che il bilanciamento operato alla luce del principio di precauzione è per forza di cose provvisorio e suscettibile, di conseguenza, di configurarsi come un processo continuo e permanente, legato alla variabilità delle

---

alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali.

<sup>78</sup> Cfr. sul punto F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 0, 2010, che inquadra tale principio come "l'unico strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana".

<sup>78</sup> Cfr. E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 628.

<sup>79</sup> Cfr. C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio*, par. 5, cit.

<sup>80</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215 ss.

<sup>81</sup> R. FERRARA, *ult. op. cit.*, par. 2.

<sup>82</sup> Cfr. E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 627, che a tal proposito cita M.S. GIANNINI, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 1122 ss, secondo il quale "non sarebbe possibile trovare un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo". Sulla configurazione dello sviluppo sostenibile come un "ossimoro" si può fare rinvio a M. CAFAGNO, *Cambiamenti climatici tra strumenti di mercato e potere pubblico*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, p. 105 ss.

condizioni ambientali e delle conoscenze scientifiche e tecniche del momento storico<sup>83</sup>, il che porta a configurare lo sviluppo sostenibile di queste aree come una realtà in continua evoluzione.

Accanto a questa natura necessariamente mutevole dei connotati dello sviluppo delle realtà portuali, deve rilevarsi come, nell'ordinamento italiano, le recenti riforme del settore abbiamo comportato il passaggio verso una visione rinnovata della pubblica amministrazione, non più depositaria unicamente di funzioni autorizzative e gestionali, ma volta a promuovere la crescita, lo sviluppo e la competitività del sistema economico. Si tratta, dunque, di riforme che hanno cercato di incidere a un livello profondo nel rapporto tra cittadini e amministrazione, svolgendo un ruolo propulsore verso una "visione olistica" dell'amministrazione<sup>84</sup>, che abbia come punto focale il cittadino, destinatario dei pubblici servizi, e non gli apparati che forniscono i medesimi.

Questa visione innovativa, dominata dalla centralità del cittadino, fa sì che rivestano importanza determinante le problematiche attinenti alla tutela dell'ambiente e della salute umana, in relazione alle quali acquistano sempre maggiore rilevanza, a monte, la certezza e l'uniformità delle normative tecniche a protezione dell'ambiente e, a valle, l'applicazione delle medesime da parte delle amministrazioni attraverso un uso equilibrato della discrezionalità, che sappia tenere conto dei principi fondamentali in materia ambientale, quali soprattutto quelli di prevenzione, precauzione e dello sviluppo sostenibile, che si pongono spesso come formule aperte e concetti indeterminati che, facendo riferimento ad apprezzamenti di interessi e prospettive future, aprono a uno spazio di "inusuale ampiezza"<sup>85</sup> della discrezionalità amministrativa.

Il principio dello sviluppo sostenibile, in particolare, deve informare l'uso della discrezionalità al punto da inglobare, nella scelta comparativa tra interessi finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico<sup>86</sup> anche la tutela di un bene trasversale<sup>87</sup> e di un interesse diffuso quale quello ambientale, secondo quanto previsto dall'art. 3 *quater* del Codice dell'Ambiente. Questa previsione fa sì che lo sviluppo sostenibile diventi un parametro dell'azione amministrativa, che deve conformarsi ad esso in ogni suo aspetto,

---

<sup>83</sup> A tal proposito si può fare riferimento a C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dai trattati internazionali al diritto interno*, in R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno, Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, vol. I, p. 233 ss.

<sup>84</sup> Il termine è utilizzato nel Parere n. 371 del 12 febbraio 2016 del Consiglio di Stato sullo Schema del DM del Ministero dell'ambiente recante la disciplina delle modalità e delle norme tecniche per le operazioni di dragaggio nei siti di interesse nazionale.

<sup>85</sup> Cfr D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in, D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE, *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente, Teramo 29-30 aprile 2005*, Milano, 2006, p. 444. Secondo l'Autrice "il problema della discrezionalità tende ad assumere, in ambito ambientale, caratteristiche proprie e ben riconoscibili e non potrà non porsi criticamente rispetto a una ricostruzione che appiattisca semplicemente la discrezionalità in materia ambientale sugli schemi tradizionali della discrezionalità amministrativa".

<sup>86</sup> Si tratta della ricostruzione classica della discrezionalità amministrativa operata da M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939.

<sup>87</sup> La concezione di ambiente come valore trasversale è stata affermata nella sentenza n. 536/2002 della Corte Costituzionale, in cui si legge che "l'ambiente deve essere considerato un "valore" costituzionalmente protetto. (...) La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

orientandosi secondo un approccio eco-compatibile<sup>88</sup>, specialmente nella minimizzazione degli effetti negativi sull'ambiente delle politiche relative ai trasporti pubblici.

Questa valenza onnicomprensiva dell'applicazione dello sviluppo sostenibile è un diretto precipitato della valenza trasversale del bene ambiente, che fa sì che la relativa tutela debba essere integrata in ogni politica e azione in una prospettiva multilivello, ponendo particolare attenzione all'operato degli enti e delle autorità locali nell'adattare in modo elastico le strategie nazionali alle realtà del proprio contesto, tutelando i territori interessati ed evitando il propagarsi di effetti negativi per l'ecosistema<sup>89</sup>.

Sotto questo profilo, si è evidenziato come la pianificazione ambientale, in cui giocano un ruolo chiave le Autorità del sistema portuale, costituisca uno degli ambiti di elezione per l'emersione dell'interesse ambientale, dal momento che la gestione del territorio rappresenta l'aggregatore di una pluralità di interessi<sup>90</sup>, in cui è necessario bilanciare costantemente la tutela ambientale con le attività economiche. La libertà di utilizzo del territorio, finalizzata al massimo dei profitti con la minimizzazione dei costi, necessita, dunque, della fissazione di regole da parte delle autorità pubbliche al fine di tutelare e la salute collettiva e conservare il valore ambiente, in modo da renderlo fruibile in modo salubre dalla collettività e dalle generazioni future.

L'analisi sin qui condotta ci può portare, in conclusione, ad affermare che solo attraverso un sistema di regole chiare e uniformi in materia ambientale e un'attività della pubblica amministrazione volta alla migliore attuazione del principio dello sviluppo sostenibile può essere plasmato un nuovo volto delle realtà portuali nazionali in cui sia temperata la presenza dell'uomo con la tutela della natura, e in cui si bilanci l'importanza dell'interesse naturalistico con la rilevanza dello sviluppo portuale per la crescita economica del Paese e per il potenziamento del traffico marittimo, coniugando crescita e sostenibilità.

---

<sup>88</sup> Cfr. E. FREDIANI, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 628, che mette in luce la nascita di nuovo approccio alla tutela ambientale "proactive", secondo il quale si richiede alle amministrazioni di agire affinché sia garantita la protezione di diritti della persona intrinsecamente connessi alla protezione ambientale. A tal proposito si può fare riferimento anche a M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, p. 62 ss.

<sup>89</sup> Cfr. A. CLEMENTI, *Verso una convergenza bilanciata tra urbanistica e sviluppo*, in *Riv. giur. edil.*, fasc. 3, 2013, p. 129 ss.

<sup>90</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1975, p. 485. Cfr. G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Quaderni riv. giur. edil.*, 2014, p. 202, che rileva come l'interesse ambiente assume una veste non di mera sommatoria dei vari interessi affidati alle tutele differenziate, ma rappresenta una sintesi di essi in senso onnicomprensivo.

*Articoli e Saggi*

## La capacità aeroportuale\*

**Pierluigi Di Palma**

*Avvocato dello Stato e Presidente del Centro Studi Demetra*

---

**Abstract**

*Airport capacity.*

*The number of passengers in air traffic is expected to double in the next twenty years, increasing air traffic and raising questions about the adequacy of Italian airports to cope with it, also considering environmental-related issues. Sharing concrete short and long-term strategies may allow our country to address the growing demand for air connectivity, without restrictions for the possible saturation of airport capacity. This will address the need for modernization of airport infrastructures and will allow to make timely evaluations of risk assessment and take operational measures connected with the use of new technologies.*

*Parole chiave: Assoclearence, Italian Civil Aviation Authority, Italian Air Navigation Authority, Italian Agency for Airport Coordination, Airport capacity, Airport congestion, Air transportation, Air traffic, Airports infrastructure.*

---

Il processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo avviato in Europa a partire dagli anni '80 ha determinato un'accelerazione esponenziale della mobilità aerea, ponendosi come una condizione essenziale per garantire il pieno esplicarsi del diritto alla circolazione di persone e beni nel territorio di ogni Stato membro, così intercettando le sempre maggiori esigenze dei cittadini di viaggiare senza limitazioni in un contesto territoriale, l'Europa, che, non solo geograficamente ma anche culturalmente, oggi, rappresenta l'identità nazionale, quanto meno, delle nuove generazioni.

In tale contesto, gli operatori del settore hanno dovuto e potuto, grazie all'utilizzo sempre più spinto di nuove tecnologie, migliorare la propria propensione competitiva, abbattendo il costo dei servizi ed il passeggero, non più vincolato, come nel precedente regime monopolista, nelle scelte, è diventato il vero arbitro del sistema, capace di decretare, in ragione della economicità, sicurezza e puntualità del servizio, il successo, ovvero, in mancanza di adeguamento alle nuove regole europee, il declino delle aziende tradizionali, già compagnie di bandiera.

Alla crescita della domanda di trasporto aereo che, nel 2018, ha raggiunto, in Italia, quasi 200 milioni di passeggeri, nel continente europeo circa 1 miliardo e, nel mondo, 4 miliardi, con stime prudenziali che ne prevedono, nel corso dei prossimi vent'anni, il

---

\* Relazione introduttiva svolta alla Tavola rotonda "La capacità aeroportuale", tenutasi il 3 luglio 2019 presso l'ENAC, Roma.

raddoppio, è strettamente connessa, ovviamente, la tematica della capacità aeroportuale, soprattutto al fine di garantire, con interventi mirati ed iniziative concrete, di breve e lungo periodo, l' idoneità delle infrastrutture aeroportuali a rispondere, con efficienza e sicurezza, ai mutamenti del mercato, evitando problemi di saturazione.

In concreto, il rafforzamento degli aeroporti, vale a dire l' ampliamento della possibilità degli scali di gestire traffico aereo aggiuntivo in decollo o in atterraggio, è, innanzitutto, una questione di implementazione di capacità infrastrutturale.

La Commissione Europea fornisce una definizione della capacità aeroportuale in funzione delle piste e delle infrastrutture di terra disponibili nello scalo di interesse: la capacità delle piste corrisponde al numero massimo possibile di atterraggi e/o di decolli di aeromobili, tenendo conto dei vincoli di natura fisica che incidono sulla sicurezza, quali, ad esempio, le turbolenze di scia; la capacità dell' infrastruttura a terra è correlabile all' assestamento concreto delle aerostazioni (spazi di parcheggio, numero di porte d' imbarco etc.) e all' efficienza della loro gestione.

La medesima Commissione, segnalando, con allarme, il crescente divario tra le capacità aeroportuali e la domanda di servizi aerei, prevede che, già nel 2030, in assenza di interventi di potenziamento, almeno 19 aeroporti europei opereranno a piena capacità per otto ore al giorno, ogni giorno dell' anno<sup>1</sup>, con un sovraccarico della capacità operativa delle aerovie e delle infrastrutture di terra, con evidenti ricadute a cascata dei disservizi negli altri scali, anche di altri Paesi, tenuto conto dei collegamenti internazionali.

Gli studi più recenti, poi, hanno evidenziato che il numero degli aeroporti con problemi di carattere ambientale e di congestione sta crescendo e che, entro il 2025, in Europa il *deficit* di capacità porterà a una condizione in cui l' 1,2% della domanda potenziale potrà difficilmente essere allocata a causa di una domanda di traffico aereo eccedente in relazione alle capacità di gestione disponibili<sup>2</sup> ed alle limitazioni di carattere operativo degli scali determinate da ragioni di compatibilità ambientale.

A tal proposito, va evidenziato che il dato percentuale può, a prima vista, sembrare marginale ma il dato numerico, in ragione della esponenziale crescita del traffico, appare di forte impatto per la tenuta del sistema, considerando, a prescindere dalle evidenti ragioni di sicurezza, la risonanza mediatica di un tale disservizio, senza contare i riflessi economici negativi per le compagnie aeree, fortemente esposte alle richieste risarcitorie da parte della moltitudine dei passeggeri che risulteranno danneggiati.

Ed allora, è evidente che più uno scalo soffre di fenomeni collocati al limite della saturazione, più è importante garantire che le infrastrutture aeroportuali esistenti siano utilizzate nel miglior modo possibile, consapevoli della difficoltà politico-istituzionale, prima, e burocratico-amministrativo, poi, di pianificare, soprattutto per ragioni di compatibilità ambientale, la realizzazione di nuove infrastrutture ma anche della complessità autorizzativa, propria del sistema occidentale e, in particolare, del nostro Paese, per riorganizzare, ampliare e ammodernare gli aeroporti esistenti, migliorandone la accessibilità, con una ottimale connessione con il territorio e con il bacino di traffico

---

<sup>1</sup> Così Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La politica aeroportuale nell' Unione Europea: assicurare capacità e qualità atte a promuovere la crescita, la connettività e la capacità sostenibile*, COM(2011) 823, Bruxelles, 1 dicembre 2011, par. 2.1, punto 7. La stessa rileva inoltre che entro il 2030 l' impatto per la congestione dei suddetti aeroporti causerà ritardi alla partenza o all' arrivo o in entrambi i casi pari al 50%.

<sup>2</sup> Cfr. Report "Seven-Year forecast" rilasciato a febbraio 2019 da Eurocontrol.

di riferimento attraverso collegamenti intermodali con la rete ferroviaria, stradale ed anche portuale.

Come detto, la rete aeroportuale continentale, più che problemi di carattere operativo, presenta, oltre a problematiche di carattere ambientale, dei limiti di capacità infrastrutturale nei vari settori e sottosistemi in cui è scomponibile uno scalo – numero e disponibilità delle piste di volo, spazi per il rullaggio e per il parcheggio di aeromobili a terra, velocità di movimentazione di passeggeri e bagagli, controlli di sicurezza, sale imbarco, banchi accettazione, parcheggi automobile – che, se non sapientemente impiegate, non saranno in grado di garantire un utile flusso dei passeggeri, causando una forte penalizzazione del numero dei voli, sia in partenza che in arrivo<sup>3</sup>.

Non è un caso se, nel 2007, con la Comunicazione “*Un piano d’azione per migliorare le capacità, l’efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa*”, presentata nel quadro del pacchetto aeroporti<sup>4</sup>, si iniziò a discutere della necessità di sviluppare una visione strategica circa il problema della *capacity crunch* rispetto alla domanda dei voli e, a tal fine, venne istituito l’Osservatorio Comunitario sulla Capacità Aeroportuale.

In quell’occasione, la Commissione ebbe modo di occuparsi della capacità aeroportuale, in funzione sia delle piste che delle infrastrutture di terra disponibili nello scalo<sup>5</sup> e prese atto che la crisi della capacità aeroportuale, oltre a costituire una minaccia per la sicurezza, è in grado di incidere negativamente sull’efficienza e sulla competitività di tutti gli operatori coinvolti nell’articolata e complessa filiera che connota l’offerta dei servizi di trasporto aereo.

Su tali basi, la Commissione si è impegnata ad elaborare cinque azioni chiave: un migliore utilizzo delle capacità aeroportuali esistenti; l’adozione di un approccio coerente della sicurezza dei trasporti aerei negli aeroporti continentali; la promozione della “*co-modalità*”, ovvero l’integrazione tra le diverse modalità di trasporto; una maggiore attenzione alle problematiche di carattere ambientale degli aeroporti e del quadro per la pianificazione delle nuove infrastrutture aeroportuali; l’elaborazione ed attuazione di soluzioni tecnologiche efficienti.

Circa i metodi di analisi delle capacità aeroportuali, la Commissione ritiene che tale stima dovrebbe basarsi su un accurato inventario del traffico aeroportuale in essere e programmato. Attualmente, invece, non esiste uno strumento del genere su scala europea, tenuto conto che gli aeroporti possono applicare metodi e tassonomie differenti, rendendo difficili le valutazioni comparative.

Per quanto ci riguarda, la necessità di immediate soluzioni per far fronte al congestionamento degli aeroporti, oggi, appare ancor più impellente in ragione del consistente e non più gestibile aumento dei collegamenti aerei in ambito continentale ed al correlato incremento di voli da e per il nostro Paese proprio perché, allo stato, risulta ancora in grado di sostenere nuovo traffico, ciò anche in ragione degli interventi operativi ed infrastrutturali che, negli ultimi venti anni, hanno caratterizzato il nostro sistema grazie al presidio istituzionale garantito da ENAC e da ENAV spa ed alla spinta

---

<sup>3</sup> P. DI PALMA, R.S. PAVIOTTI, *Dossier Malpensa*, in *Quaderni dell’Aviazione Civile*, Collana del Centro Studi Demetra, Roma, 2008, p. 104.

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Un piano d’azione per migliorare la capacità, l’efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa*, COM(2006) 819 def., Bruxelles, 24 gennaio 2007.

<sup>5</sup> Per quanto riguarda le piste la capacità coincide col numero massimo possibile di atterraggi e di decolli di aeromobili, considerando i vincoli di natura fisica che incidono sulla sicurezza, come per esempio le turbolenze di scia.

agli investimenti infrastrutturali che una riconosciuta buona regolazione del settore ha determinato da parte delle società di gestione aeroportuale.

È indubbio che la diffusione “*policentrica*” degli aeroporti commerciali con voli di linea e la sussistenza di una interessante residua disponibilità di capacità operativa ed infrastrutturale degli scali che differenzia, oggi, il nostro Paese rispetto alle problematiche, in particolare di carattere ambientale che sussistono in molti aeroporti europei, prevedibilmente, porterà, nel prossimo futuro, ad avere in Italia, – anche per la possibilità di poter disporre di collegamenti per raggiungere facilmente molti centri di grande interesse turistico sino ad ora poco considerati – una domanda di traffico superiore rispetto agli altri Paesi membri.

Secondo i dati raccolti da Assaeroporti, infatti, in Italia, nel 2018, il settore movimentando, come detto, complessivamente più di 185 milioni di passeggeri, ha registrato un incremento del 5,9% rispetto al 2017, con un tasso di crescita superiore rispetto a quello europeo<sup>6</sup>.

Se questa è la prospettiva, gli aeroporti esistenti rappresentano, dunque, un fattore decisivo di sviluppo economico e sociale del Paese, con importanti e qualificate ricadute occupazionali, ma è, altresì, indubbio che un incremento massiccio dei collegamenti aerei, senza incisive azioni di breve e lungo periodo volte a favorire il potenziamento e l’efficientamento della rete aeroportuale – *lato terra* – strettamente integrata con la gestione dello spazio aereo – *lato aria* –, può avere, come diretta conseguenza, l’insorgere di fenomeni di congestione infrastrutturale ed operativa.

In tale contesto, appare del tutto evidente, che, al fine di intercettare il previsto incremento dei voli che ci sarà nei prossimi anni, evitando che la limitata capacità aeroportuale diventi “*il collo di bottiglia*” del traffico aereo, è necessario che gli investimenti per efficientare e potenziare la capacità operativa – “*lato aria*” – siano strettamente correlati agli investimenti programmati per l’adeguamento degli scali – “*lato terra*”.

Per raggiungere tale traguardo, presupposto necessario è il rafforzamento del coordinamento tra ENAV spa che ha la responsabilità della capacità operativa e l’ENAC che, nel costante rapporto che ha con le concessionarie società di gestione aeroportuale, vigila sugli investimenti, avendo, così, gli strumenti per verificare la capacità infrastrutturale.

Insomma, bisogna fare in modo che la prevista crescita del traffico aereo non vada a scontrarsi con l’insufficiente capacità infrastrutturale ed operativa degli aeroporti italiani, con la conseguenza di limitare il traffico aereo che riguarda l’Italia rispetto a quelle che potrebbero essere le prevedibili possibilità di espansione dei prossimi anni, tenendo, peraltro conto, che delle importanti penalizzazioni sono già determinate dalla contaminazione a cascata dei disservizi subiti nei voli internazionali a causa delle difficoltà operative di alcuni scali europei.

Peraltro, appare importante sottolineare l’esigenza, anche a garanzia della sicurezza degli scali e delle correlate responsabilità, che il dato formale di capacità del singolo aeroporto sia sempre riconciliato con il dato sostanziale, evitando una inefficiente utilizzazione della capacità.

La valutazione della capacità aeroportuale, nella procedura di assegnazione degli *slots*, ha un ruolo fondamentale ma, molto spesso, sottovalutato nonostante essa sia

---

<sup>6</sup> La crescita del traffico di rotta sui cieli italiani, nel 2018, ha riguardato sia il traffico nazionale (+4,7%) che quello internazionale (+ 7,7%) ma soprattutto il sorvolo (voli che non decollano o atterrano in Italia), con un incremento del 14% in termini di unità di servizio.

specificatamente regolamentata dalla normativa comunitaria in merito alla designazione di un aeroporto come facilitato o coordinato.

È indubbio che la designazione di uno scalo come coordinato o facilitato se per un verso è legata a fattori tecnici oggettivi, dall'altro ha una significativa rilevanza politica ed economica in quanto consente all'Autorità di riferimento nazionale di porre sotto controllo l'assegnazione delle bande orarie degli aeroporti interessati.

A tal riguardo, lo strumento di particolare interesse organizzativo è da considerarsi senza dubbio Assoclearance che ha il compito di pianificare i collegamenti aerei per quasi tutti gli scali commerciali del nostro Paese allocando, con pianificazione semestrale in ragione delle due diverse stagioni di traffico convenzionale – *summer e winter* – le bande orarie (*slots*) ai vettori richiedenti secondo le previsioni del regolamento (CEE) 95/93 e s.m.i. che ha segnato un altro fondamentale tassello nel processo di liberalizzazione del trasporto aereo dopo l'adozione, nel 1992, del “*Terzo pacchetto*” di norme (oggi ricomprese nel regolamento 1008/2008) che ha consentito ai vettori, forniti di licenza comunitaria, piena libertà di accesso al mercato del trasporto aereo.

In Italia, come noto, il Ministro dei trasporti, con il Decreto 44-T dell'agosto 1997, ha affidato all'Associazione di gestori e vettori aeroportuali, Assoclearance, la gestione dell'assegnazione delle bande orarie sugli aeroporti italiani coordinati e ad orari facilitati. Invero, il coordinamento delle bande orarie è una delle funzioni per la gestione operativa di una rete di trasporto aereo, finalizzata all'ottimale utilizzazione delle infrastrutture aeroportuali e ad evitare, al contempo, fenomeni di congestione, avendo a riferimento parametri di coordinamento definiti in ambito aeroportuale relativamente alla capacità delle singole infrastrutture e criteri legati alla compatibilità ambientale.

La figura del Coordinatore italiano si è dimostrata in grado di soddisfare il requisito dell'indipendenza, conciliando l'attività degli operatori presenti nel mercato del trasporto aereo, al punto tale da rappresentare un modello per l'Europa.

Tuttavia, guardando ai prossimi anni e in ragione dei mutamenti del mercato sopra evidenziati, si rende opportuno rivedere il ruolo di Assoclearance, che non appare più in grado di rispondere alle attuali esigenze, avvertendosi, piuttosto, la necessità di una sua radicale trasformazione affinché diventi un organismo gestito da ENAC e da ENAV spa, anche per facilitare la comune valutazione degli investimenti necessari a coniugare, al meglio, la capacità operativa ed infrastrutturale degli scali.

Solo tramite uno sviluppo sempre più sincronizzato e interoperabile tra i diversi attori sarà possibile rispondere in maniera ottimale sia ai requisiti tecnico-funzionali previsti dal progetto europeo per il sistema di gestione del traffico aereo di nuova generazione (SESAR), sia ai requisiti normativi già previsti nei regolamenti europei, come ad esempio in merito alla coerenza tra i piani di volo e le bande orarie degli aeroporti.

Ovviamente, lo studio della capacità aeroportuale e delle possibili soluzioni volte a mitigare gli effetti negativi dell'eccesso di domanda necessitano di puntuali valutazioni di *risk assessment*, con la contestuale introduzione di misure operative in grado di consentire, ai nostri aeroporti, la possibilità di gestire, in sicurezza, la crescente domanda di collegamenti aerei, senza subire limitazioni per la possibile saturazione dello spazio aereo e della capacità infrastrutturale.

In altri termini ancora, facendo tesoro dell'esperienza passata, – ci si riferisce, in particolare, al noto *Dossier Malpensa* in cui, nell'ambito di una contesa con l'Europa senza esclusione di colpi è stata formalmente dimostrata la capacità sino a 70 movimenti orari dell'*Hub* e la limitazione a 18 movimenti dello scalo di Linate – si

rende necessario, anche ai fini di una corretta pianificazione degli investimenti da effettuare “*lato aria*” e “*lato terra*”, poter disporre in Assoclearance di una costante ed aggiornata analisi della capacità infrastrutturale ed operativa dei singoli scali, anche allo scopo di determinare la possibilità di incrementare, in ragione della domanda programmata e pianificata nelle due diverse stagioni di traffico (*summer e winter*), la capacità degli scali mediante opportuni interventi, anche in una logica di interoperabilità dei processi, che possono essere conseguiti, come raccomandato dalla stessa Commissione, con soluzioni tecnologiche efficienti.

Nel delineato contesto, appare di fondamentale importanza giungere ad un livello di capacità “*ottimale*” dei singoli scali ove integrazione, standardizzazione e interoperabilità dei processi sono alla base dei cambiamenti operativi e tecnologici per un’*utilizzo efficiente delle capacità esistenti*.

La frontiera di una nuova capacità di gestione del traffico aereo, che sia adeguata alla potenzialità della domanda futura, necessita, dunque, dell’implementazione nell’*utilizzo delle tecnologie di nuova generazione, sempre più attente alla sostenibilità ambientale*<sup>7</sup>, che permettano un uso ottimale delle infrastrutture, rendendole più capaci ed in grado di rispondere efficacemente alle richieste del mercato.

A tal ultimo riguardo, particolare menzione merita l’attività espletata dall’ENAV che è riuscita ad aumentare la capacità grazie all’avanzamento del processo tecnologico del controllo satellitare, nonché per il tramite dell’implementazione della procedura della *Free Route* che consente a tutti i velivoli in sorvolo ad una quota superiore ai 9.000 metri di attraversare i cieli italiani con un percorso diretto, senza far più riferimento al *network* di rotte che, a partire da quella quota, è stato completamente eliminato<sup>8</sup>.

Si renderà poi necessario calcolare quali sono le condizioni di gestione operativa ottimali per ogni singolo volo (*business trajectory*), in funzione dell’ora di arrivo richiesta all’aeroporto. L’esecuzione del volo dovrà essere concepito come un *continuum* che comprende tutte le fasi, dal piano di volo fino allo scarico dell’aeromobile all’arrivo e la successiva predisposizione per l’effettuazione di una nuova tratta.

Non vi è dubbio che il patrimonio di conoscenze sul traffico aereo che potrà essere acquisito in un’Assoclearance gestita da ENAC ed ENAV spa, oltre a garantire la possibilità di avvalersi al meglio delle infrastrutture esistenti, massimizzando, al contempo l’*utilizzo della capacità disponibile dall’intera rete aeroportuale del nostro Paese, permetterà di pianificare, senza spreco di risorse, la realizzazione di nuove infrastrutture, solo dove necessario*.

Questa *governance* di Assoclearance completamente rinnovata può costituire, in linea con le recenti decisioni degli organismi internazionali del settore (Airports Council International World – International Air Transport Association – Worldwide Airport Coordinators Group), la base ideale per modernizzare ulteriormente i meccanismi di assegnazione degli *slots* per soddisfare le esigenze di una rete globale sempre più competitiva e altamente connessa.

---

<sup>7</sup> In relazione al profilo della sostenibilità ambientale, di particolare interesse appare il recente DDL 787, recante “*Disposizioni per la sostituzione di automezzi e attrezzature alimentati con motori endotermici con automezzi e attrezzature a trazione elettrica negli aeroporti individuati dall’articolo 1, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 settembre 2015, n. 201*”.

<sup>8</sup> ENAV è stato il primo, fra i 5 maggiori *service provider* europei, ad implementare il *Free Route*, in coerenza con la regolamentazione europea del *Single European Sky* che ne definisce l’obbligatorietà per tutti gli stati europei a partire dal 1° gennaio 2022.

Peraltro, la piena disponibilità dei dati relativi al traffico ed alla correlata capacità operativa ed infrastrutturale degli scali di tutta la rete aeroportuale del Paese, può permettere di aggiornare periodicamente il Piano nazionale degli aeroporti che, in linea con l'obiettivo di razionalizzazione del settore, definisce dieci bacini di traffico omogeneo, secondo criteri di carattere trasportistico e territoriale, e all'interno di questi, identifica 38 aeroporti di interesse nazionale, scelti sulla base di criteri riconducibili al ruolo strategico, all'ubicazione territoriale, alle dimensioni e tipologia di traffico e all'inserimento delle previsioni dei progetti europei della rete transeuropea dei trasporti TEN-T.

In conclusione, la sfida del rinnovato studio sulla capacità aeroportuale è perseguibile grazie ad uno sviluppo, sia organizzativo che di *governance*, in grado di coniugare l'implementazione di nuove modalità di regolamentazione con la necessaria innovazione tecnologica, sempre nell'ottica della superiore esigenza della tutela dei diritti del passeggero, elemento centrale del trasporto aereo liberalizzato.

*Note a sentenza*

**L'ordinanza del Consiglio di Stato n. 7299/2018 di  
rinvio pregiudiziale alla Corte UE in materia di  
sanzioni Antitrust per oneri web check-in \***

**Emanuela Lanzi**

Avvocato del libero foro

---

**Abstract**

*The Council of State order No. 7299/2018 concerning the request for a preliminary ruling to the European Court of Justice regarding antitrust sanctions on extra charges web check in.*

*The Council of State, Division VI, with order No. 7299/2018 has requested, pursuant to Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union, a preliminary ruling – in the field of air transportation – to the Court of Justice of the European Union, regarding “the items about the charges web check-in” and administrative fee “for purchase by credit card, bearing the price of the tickets, as well as those deriving from the application of VAT to the tariffs and optional supplements for domestic flights”.*

*Parole chiave: Antitrust; Ryanair; Court of Justice; hand baggage; antitrust Authority; cabin baggage policy; Administrative Court; hand luggage charges.*

---

Sommario — 1. L'origine del contenzioso — 2. Il rinvio pregiudiziale alla CGUE — 3. Il diritto dell'Unione europea rilevante nel caso di specie — 4. Il supplemento bagaglio a mano.

**1. L'origine del contenzioso**

Il contenzioso tra Ryanair e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito Antitrust o AGCM) prende le mosse nel 2011 a seguito della irrogazione di sanzioni pecuniarie per pratiche commerciali scorrette nei confronti della compagnia *low cost*, per i comportamenti seguenti:

- A) la possibile ingannevolezza di taluni messaggi pubblicitari diffusi dal professionista a mezzo internet e/o a mezzo stampa i quali avrebbero potuto indurre in errore i consumatori in relazione alle gravi omissioni informative delle offerte concernenti le effettive condizioni e limitazioni dei servizi proposti;
- B) la scorrettezza con cui venivano presentati i prezzi applicati nel sistema di prenotazione presente sul sito internet della stessa compagnia aerea (<http://www.ryanair.com/it>), dal momento che il professionista qualificava come

\* Sottoposto a referaggio.

“oneri facoltativi” alcuni elementi di costo (Web check in e Tariffa amministrativa) che, al contrario, rivestivano natura obbligatoria, venendo normalmente addebitati ai consumatori nel corso del processo di prenotazione on line, aggiungendosi alla tariffa base inizialmente proposta. Il prezzo proposto da Ryanair risultava, pertanto, inferiore a quello effettivamente pagato dai consumatori, denotando una mancanza di trasparenza nelle relative modalità di calcolo;

C) la fornitura, da parte del professionista, di informazioni non adeguate circa le modalità da seguire per l'esercizio di alcuni diritti (specificamente, l'utilizzo di bonus e l'ottenimento di rimborsi) e l'obbligo imposto ai consumatori di contattare un numero telefonico a pagamento per l'esercizio degli stessi (899...);

D) l'utilizzo della lingua inglese per le comunicazioni rivolte ai consumatori italiani inviate o richieste dal professionista;

E) la richiesta di un corrispettivo superiore a quello indicato nel sito internet del professionista per i servizi di cambio date/orari/ nome/ tratte di un volo e per la riemissione della carta di imbarco.

Nella comunicazione di avvio, l'Autorità aveva contestato, in particolare, al professionista la presunta aggressività delle condotte descritte ai predetti punti C), D) ed E).

Con provvedimento n. 22511 del 15 giugno 2011, l'Autorità, all'esito dell'istruttoria deliberava che la pratica commerciale posta in essere da Ryanair:

A) di cui alla lettera A), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 21, lettera b), c) e d) e 22 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio circa l'effettiva disponibilità di voli aerei alle tariffe pubblicizzate, nonché riguardo alla reale portata e convenienza economica delle offerte pubblicizzate dal professionista;

B) di cui alla lettera B), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, e 21, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante lo scorporo dal prezzo pubblicizzato dei supplementi relativi al web check in, all'IVA sui voli nazionali e al credit card surcharge, così come le modalità utilizzate per informare i consumatori della sussistenza di tali maggiori oneri, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al costo effettivo del servizio offerto dal professionista;

C) di cui alla lettera C), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 22, 24 e 25, lettera d), del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante omissioni e carenze informative, a indurre in errore il consumatore medio in merito al contenuto e alle modalità di esercizio dei propri diritti, nonché suscettibile, attraverso l'imposizione di ulteriori oneri per il riconoscimento del rimborso totale o parziale dei biglietti non fruiti, di ostacolare indebitamente l'effettivo esercizio di tali diritti;

D) di cui alla lettera D), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2 e 22, del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione alle condizioni che regolano il rapporto contrattuale con il professionista;

E) di cui alla lettera E), risultava scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere b) e d), 22, 24 e 25, lettera a) del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile e a condizionare

indebitamente il comportamento economico del consumatore medio in relazione agli ulteriori oneri richiesti in caso di variazione di alcuni elementi del servizio di trasporto acquistato o di riemissione della carta di imbarco.

L'Autorità, pertanto, vietava l'ulteriore diffusione delle suddette condotte e tenuto conto della gravità e durata delle violazioni irrogava, ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, le seguenti sanzioni amministrative:

A) di € 110.000 per l'infrazione di cui alla lettera A);

B) di € 220.000 per l'infrazione di cui alla lettera B);

C) di € 90.000 per l'infrazione di cui alla lettera C);

D) di € 27.500 per l'infrazione di cui alla lettera D);

E) di € 55.000 per l'infrazione di cui alla lettera E).

Il vettore *low cost* impugnava innanzi al TAR il provvedimento dell'Autorità, con cui la compagnia aerea era stata ritenuta responsabile delle pratiche anzidette assoggettata alle conseguenti sanzioni, chiedendone l'annullamento.

In estrema sintesi, la tesi difensiva prospettata in giudizio dall'Authority evidenzia che gli acquirenti dei biglietti via internet, nella fase iniziale di prenotazione dei voli, non hanno adeguata contezza degli oneri di "*web check-in*" e di "*tariffa amministrativa*" per l'acquisto con carta di credito, nonché dell'applicazione dell'Iva alle tariffe ed ai supplementi facoltativi per i voli nazionali.

All'esito del giudizio di prime cure, il TAR Lazio, con sentenza 12 aprile 2012, n. 3318<sup>1</sup>, nel merito ha accolto parzialmente il gravame del vettore aereo avverso le pratiche sub c) ed e) ed ha respinto le censure dedotte avverso le rimanenti rispetto alle quali confermava pienamente l'accertamento degli illeciti di cui alle lettere a), b) e d) del provvedimento e le relative sanzioni.

## 2. Il rinvio pregiudiziale alla CGUE

La decisione resa in primo grado è stata poi appellata da Ryanair e dall'Antitrust<sup>2</sup> ed, i giudici di Palazzo Spada, pur condividendo l'interpretazione dell'Autorità circa la scorrettezza delle voci di prezzo sopramenzionate imposte dalla compagnia, hanno disposto la trasmissione degli atti alla Corte di giustizia UE<sup>3</sup> al fine di chiarire:

a) se il disposto di cui all'art. 23, par.1, seconda frase, regolamento UE 1008/2008, recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella comunità, debba

---

<sup>1</sup> Il Tribunale Amministrativo rigettava il ricorso proposto da Ryanair avverso il rigetto della istanza di assunzione degli impegni e riteneva improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso per l'annullamento del provvedimento di attribuzione dell'onere della prova, posto che l'accertamento dell'Autorità si basava su una copiosa documentazione. Nel merito, il TAR confermava pienamente l'accertamento degli illeciti di cui alle lettere a), b) e d) del provvedimento e le relative sanzioni, mentre accoglieva parzialmente il ricorso proposto dalla ricorrente limitatamente alle pratiche descritte sub c) e sub e).

<sup>2</sup> Nello specifico, la compagnia aerea appellante impugnava la sentenza nella parte in cui il TAR aveva respinto l'originario gravame, nonché appello incidentale in relazione al concorrente gravame presentato dall'Autorità, che, a sua volta, proponeva appello avverso le parti sfavorevoli della sentenza, concernenti le pratiche commerciali scorrette sub c) e sub e).

<sup>3</sup> In tal caso, sorge l'obbligo in capo all'organo giurisdizionale di disporre, sul punto, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, atteso che è consolidata la natura di Giudice di ultima istanza del Consiglio di Stato e che difettano nel caso di specie i due presupposti – giurisprudenza consolidata e assenza di ogni ragionevole dubbio sulla corretta interpretazione della norma – tali da far venir meno l'obbligatorietà del rinvio, non risultando la giurisprudenza europea in ordine alla norma in esame essersi espressa con riferimento alle specifiche voci in oggetto.

essere interpretato nel senso che le summenzionate voci di prezzo rientrano nella categoria dei supplementi di prezzo *“inevitabili, prevedibili ovvero opzionali”*;

- b) se il disposto dell’art. 23, par. 1, quarta frase, dello stesso regolamento UE debba essere interpretato nel senso che con il termine opzionale si intende *“ciò che possa essere evitato dalla maggioranza dei consumatori”*. Ciò, in quanto, all’interno di un sistema di prenotazione online, il prezzo finale che il consumatore deve pagare deve essere indicato *“già alla prima esposizione dei prezzi relativi a servizi aerei”*.

Ciò, in quanto, all’interno di un sistema di prenotazione *online*, il prezzo finale che il consumatore deve pagare deve essere indicato *«già alla prima esposizione dei prezzi relativi a servizi aerei»*.

In ogni caso, ricorda il Consiglio di Stato che l’art. 23, par. 1, regolamento UE 1008/2008 è inteso a *“garantire, segnatamente, l’informazione e la trasparenza dei prezzi dei servizi aerei in partenza da un aeroporto situato sul territorio di uno Stato membro e contribuisce, pertanto, a garantire la tutela del cliente che fa ricorso a tali servizi”*.

Peraltro, la Sesta Sezione ove è incardinato il ricorso ritiene che *su tali questioni, allo stato, l’interpretazione e conseguente applicazione della disciplina in questione fatta propria dall’Autorità – e condivisa in parte qua dal Giudice di prime cure - parrebbe coerente alla lettera ed allo spirito della norma comunitaria*.

A sostegno di tale opzione ermeneutica, a titolo esemplificativo, in merito all’illegittimità del sovrapprezzo per l’uso della carte di credito la giurisprudenza nazionale ha già avuto modo di richiamare la disciplina di cui alla direttiva 2007/64/CE (servizi di pagamento nel mercato interno), recepita dal d.lgs. n. 11 del 2010, che ha introdotto il c.d. *divieto di payment card surcharge* in base al quale il beneficiario non può applicare spese all’utente per l’utilizzo di un determinato strumento di pagamento (artt. 21, comma 4 *bis* – pratiche scorrette – e 62 del c.d. Codice del consumo).

Al riguardo il Consiglio di Stato ha fatto espresso richiamo alla giurisprudenza europea<sup>4</sup> che, in relazione al tenore dell’art. 23, par. 1, terzo periodo, del regolamento 1008/2008, ha evidenziato che l’obbligo di precisare quanto meno la tariffa passeggeri nonché le tasse, i diritti aeroportuali e gli altri diritti, tasse o supplementi qualora tali elementi siano aggiunti alla tariffa passeggeri, si aggiunge all’obbligo, risultante dall’articolo 23, paragrafo 1, secondo periodo, di detto regolamento, di indicare il prezzo finale<sup>5</sup>.

Pertanto, un vettore aereo che si limitasse a menzionare il prezzo finale non soddisferebbe le prescrizioni dell’art. 23, par. 1, terzo periodo, di detto regolamento, dato che esse impongono di indicare gli importi dei diversi elementi costitutivi di tale prezzo finale da pagare, i quali devono sempre essere resi noti al cliente.

In tale ottica, infatti, l’art. 23, par. 1, del regolamento 1008/2008 mira a garantire la tutela del cliente che fa ricorso ai servizi aerei, prevedendo obblighi di informazione e di trasparenza per quanto riguarda, in particolare, le condizioni applicabili alle tariffe dei passeggeri, il prezzo finale da pagare, le tariffe aeree passeggeri e gli elementi di prezzo inevitabili e prevedibili che si aggiungono ad esso, nonché i supplementi opzionali di prezzo relativi a servizi che completano lo stesso servizio aereo<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. sentenza 6 luglio 2017, C-290/16, *Air Berlin plc & Co. Luftverkehrs KG*.

<sup>5</sup> Cfr. la sentenza 15 gennaio 2015, C-573/13, *Air Berlin*, punto 44).

<sup>6</sup> Cfr. la sentenza del 18 settembre 2014, C-487/12, *Vueling Airlines*, punto 32.

In altri termini, l'obiettivo di informazione e di trasparenza dei prezzi non sarebbe conseguito ove l'art. 23, par. 1, terzo periodo, del regolamento 1008/2008 dovesse essere interpretato nel senso che esso offre ai vettori aerei la scelta tra includere le tasse, i diritti aeroportuali, gli altri diritti, tasse o supplementi nella tariffa aerea passeggeri oppure di indicare separatamente tali voci.

In definitiva, il principio che ne deriva, condiviso dal Collegio è quello per cui, al momento di acquisto di un biglietto, il consumatore deve essere consapevole di tutti gli oneri richiesti e deve pagare un prezzo definitivo e non provvisorio.

Peraltro, a fronte di tali indicazioni di principio, l'orientamento giurisprudenziale nazionale e comunitario tende ad interpretare la norma in esame nel senso che, nel pubblicare le tariffe passeggeri, i vettori aerei devono precisare separatamente gli importi dovuti dai clienti per le tasse, i diritti aeroportuali nonché gli altri diritti, tasse e supplementi di cui all'art. 23, par. 1, terzo periodo, lett. da b) a d), di detto regolamento, e non possono, pertanto, includere, nemmeno parzialmente, tali elementi nella tariffa passeggeri, di cui all'art. 23, par. 1, terzo periodo, lettera a), del regolamento stesso.

In tale contesto, assume rilievo determinante qualificare, ai sensi della norma europea in questione, i costi in contestazione. In proposito, per un verso il *web check-in* e l'I.V.A. sono stati qualificati, dall'Antitrust e dalla sentenza appellata, come costi non facoltativi, che solo a seguito della procedura dell'Antitrust sono stati adeguatamente evidenziati nella fase iniziale della procedura di acquisto; per altro verso la "*tariffa amministrativa*" costituisce un supplemento che viene automaticamente aggiunto al prezzo totale nella misura in cui il passeggero, al termine della procedura, sceglia una modalità di pagamento diversa dalla specifica carta di credito prepagata prescelta dalla stessa compagnia aerea.

### **3. Il diritto dell'Unione europea rilevante nel caso di specie**

Nel caso in esame le pratiche contestate riguardano l'attività del vettore aereo, con particolare riferimento alla vendita dei relativi servizi, soggetta a specifica disciplina europea.

Preliminarmente, occorre verificare le questioni sollevate dalle parti appellanti in merito alla corretta interpretazione ed applicazione della normativa europea invocata, in specie in tema di norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella comunità, di cui al regolamento 1008 del 2008.

Come noto, l'articolo 23 del regolamento medesimo, "*Informazione e non discriminazione*", prevede, al paragrafo 1, quanto segue: "*Le tariffe aeree passeggeri e merci disponibili al pubblico comprendono le condizioni ad esse applicabili in qualsiasi forma offerte o pubblicate, anche su Internet, per i servizi aerei da un aeroporto situato nel territorio di uno Stato membro soggetto alle disposizioni del trattato. Il prezzo finale da pagare è sempre indicato e include tutte le tariffe aeree passeggeri o merci applicabili, nonché tutte le tasse, i diritti ed i supplementi inevitabili e prevedibili al momento della pubblicazione. Oltre all'indicazione del prezzo finale, sono specificati almeno i seguenti elementi: a) tariffa aerea passeggeri o merci; b) tasse; c) diritti aeroportuali; e d) altri diritti, tasse o supplementi connessi ad esempio alla sicurezza o ai carburanti; dove le voci di cui alle lettere b), c) e d) sono state addizionate alle tariffe aeree passeggeri e merci. I supplementi di prezzo opzionali sono comunicati in modo chiaro, trasparente e non ambiguo all'inizio di*

*qualsiasi processo di prenotazione e la loro accettazione da parte del passeggero deve avvenire sulla base dell'esplicito consenso dell'interessato (opt in)."*

L'art. 23 deve essere inteso quale norma finalizzata a garantire assoluta trasparenza sul prezzo dei biglietti aerei sin dal momento in cui l'interessato ha deciso di avviare la transazione. In particolare, l'inevitabilità o meno di un supplemento di prezzo va intesa non in astratto ma in concreto, cioè come ragionevole possibilità, per un normale compratore, il quale avvia una specifica transazione commerciale, di evitare quel particolare aggravio.

In merito ai limiti applicativi della norma in questione, la giurisprudenza europea ha avuto modo di svolgere diversi approfondimenti.

In termini più generali, la Corte di giustizia UE<sup>7</sup> ha ritenuto che, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1 cit., secondo periodo, nell'ambito di un sistema di prenotazione elettronica di servizi aerei, il prezzo finale da pagare debba essere precisato non solo per il servizio aereo selezionato dal cliente, bensì parimenti per ogni singolo servizio aereo di cui sia esposta la tariffa.

In termini di dettaglio, la stessa Corte ha di recente<sup>8</sup> ritenuto come la norma in questione, in combinato disposto con l'articolo 2, punto 18, debba essere interpretata nel senso che, nell'indicare le tariffe aeree passeggeri per i servizi aerei intracomunitari, i vettori aerei che non esprimono tali tariffe in euro sono tenuti ad optare per una valuta locale obiettivamente collegata con il servizio proposto.

Ancora in via dettaglio, la medesima Corte<sup>9</sup> ha ritenuto che il prezzo da pagare per il trasporto dei bagagli registrati dei passeggeri aerei possa costituire un supplemento di prezzo opzionale, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, del regolamento 1008/2008, dato che un simile servizio non può essere considerato come obbligatorio o indispensabile per il trasporto di detti passeggeri; invece, per quanto riguarda i bagagli non registrati, vale a dire i bagagli a mano, ha rilevato che, in linea di principio, tali bagagli devono essere considerati un elemento indispensabile del trasporto di passeggeri e che il trasporto di questi non può, conseguentemente, essere sottoposto ad un supplemento di prezzo, a condizione che tali bagagli a mano posseggano taluni requisiti ragionevoli, in termini di peso e dimensioni, e soddisfino le prescrizioni applicabili in materia di sicurezza.

In epoca più risalente, la stessa Corte ha avuto modo di precisare<sup>10</sup> che la nozione di "supplementi di prezzo opzionali", di cui all'art. 23, par. 1, ultima frase, deve essere interpretata nel senso che include i prezzi, connessi con il viaggio aereo, di prestazioni come l'assicurazione sull'annullamento del viaggio, di cui trattasi nel procedimento principale, fornite da una parte diversa dal vettore aereo e fatturate al cliente dal venditore del viaggio unitamente alla tariffa del volo, nel contesto del prezzo complessivo (nella specie, la Corte, pronunciandosi sulla causa intentata da un'associazione tedesca di tutela dei consumatori nei confronti di una società che vende biglietti aerei su internet, ha sottolineato che nella vendita di biglietti aerei su internet non può automaticamente includere nel prezzo finale del volo, trattandosi di un servizio opzionale, anche l'assicurazione sull'annullamento del viaggio aereo).

Peraltro, nell'ambito di una analoga questione sollevata da una associazioni di

---

<sup>7</sup> Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 15 gennaio 2015, C-573/13, *Air Berlin*.

<sup>8</sup> Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 15 novembre 2018, C-330/17, *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg*.

<sup>9</sup> Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 18 settembre 2014, C-487/12, *Vueling Airlines*.

<sup>10</sup> Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 19 luglio 2012, C-112/11, *ebookers.com Deutschland*.

consumatori, altra sezione della stessa Corte (sez. IV, 6 luglio 2017 n. 290) ha concluso nel senso che, nel pubblicare le loro tariffe passeggeri, le compagnie aeree devono precisare separatamente gli importi dovuti dai clienti per le tasse, i diritti aeroportuali nonché gli altri diritti, tasse e supplementi e non possono includere, nemmeno parzialmente, tali elementi nella tariffa passeggeri.

#### 4. Il supplemento bagaglio a mano

La questione esaminata richiama inevitabilmente all'attenzione la recente *querelle* giudiziaria relativa al bagaglio a mano sorta sempre tra l'Antitrust e Ryanair, che vede prevalere, al momento, le ragioni del vettore *low cost*.

Ancora una volta, il punto focale è, comunque, quello relativo alla scarsa chiarezza e trasparenza del processo di acquisto *on-line* di biglietti aerei sul sito Ryanair che, indubbiamente, altera le scelte del consumatore medio inducendolo in errore, elemento sottovalutato, questa volta sia dall'Antitrust che dai giudici amministrativi e che, nel precedente analogo nel 2015<sup>11</sup>, aveva condotto gli stessi a confermare la sanzione irrogata dall'Antitrust per pratica commerciale scorretta nei confronti della medesima compagnia aerea.

Risale al novembre scorso, infatti, l'ordinanza<sup>12</sup> adottata in sede cautelare dal TAR Lazio che ha accolto l'istanza di sospensione di Ryanair avverso il provvedimento dell'Autorità che aveva bocciato la nuova *policy* bagagli del vettore poiché lesiva dei diritti dei consumatori, consentendo al vettore di continuare ad applicare il supplemento di prezzo al *trolley* delle dimensioni che i passeggeri erano abituati, almeno fino al novembre 2018, a trasportare gratuitamente a bordo.

L'assenza di una specifica norma a livello europeo che imponga ai vettori il trasporto gratuito del bagaglio a mano nel limite delle dimensioni del *trolley* finora imbarcato gratuitamente non può in alcun modo ricadere in danno del consumatore, parte debole del rapporto contrattuale, costringendolo all'acquisto dell'imbarco prioritario con bagaglio a mano incluso oppure al pagamento di un sovrapprezzo per l'imbarco del *trolley*, con palese disparità di trattamento tra due categorie di passeggeri del medesimo volo.

Il consumatore deve essere tutelato tutte le volte in cui una pratica commerciale posta in essere dal soggetto forte sia da considerarsi, come nel caso di specie, scorretta in quanto ingannevole, aggressiva e finalizzata ad ottenere solo maggiori introiti.

L'udienza per la trattazione del merito è stata fissata dal TAR a fine febbraio 2019 e con la pubblicazione della sentenza si conoscerà l'esito della vicenda e, dunque, se ai passeggeri spetterà il cd. *diritto al trolley* gratuito, ritenuto dall'AGCM elemento essenziale del contratto di trasporto alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione<sup>13</sup> oppure se prevarrà la libertà tariffaria del vettore nella definizione della politica relativa ai bagagli, con conseguente legittimità del supplemento di prezzo applicato al bagaglio a mano.

In definitiva, anche se in riferimento a voci diverse, il principio sottostante è il medesimo del contenzioso del 2015 dovendo il prezzo finale da pagare, nell'ambito di un sistema di prenotazione elettronico chiaro e trasparente, essere indicato già alla

---

<sup>11</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. I, sentenza n. 238/2015 confermata dal Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 1820/2018.

<sup>12</sup> Cfr. TAR Lazio, sez. I, ordinanza n. 7046/2018.

<sup>13</sup> Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza 18 settembre 2014, C-487/2012, *Vueling Airlines*.

prima esposizione dei prezzi relativi a servizi aerei.

Naturalmente, in questo caso va evidenziata la debolezza del provvedimento dell'AGCM che, nel provvedimento controverso, ha sottolineato esclusivamente l'aspetto relativo agli elementi essenziali del contratto di trasporto che ricomprende il bagaglio a mano senza fare esplicito riferimento alla violazione della trasparenza della modalità di acquisto *on-line*.

In ogni caso, non sembra casuale che la predetta rimessione alla Corte UE relativa a voci diverse ma connesse, avvenga nelle more della decisione di merito del TAR sulla vicenda "*bagaglio*", potendosi in tal modo ottenere, una volta per tutte, dai Giudici di Strasburgo una interpretazione dell'art. 23, regolamento 1008/2008 suscettibile di trovare applicazione per tutte le voci di costo che compongono il prezzo finale del biglietto, ivi compreso il bagaglio a mano.

In definitiva, dietro alla questione "bagaglio a mano" posta all'attenzione della I sezione del TAR Lazio – che, nell'accogliere l'istanza cautelare avanzata da Ryanair, ha ritenuto di dover approfondire profili rilevanti nella più opportuna sede di merito – se ne cela una ben più complessa ovvero quella relativa alla sussistenza di una competenza dell'AGCM ad adottare provvedimenti che vanno ad incidere sul principio della libertà tariffaria affermato in favore dei vettori aerei dall'art. 22 regolamento UE 1008/2008.

In ogni caso, la opinabilità regolamentare in materia è confermata dall'iniziativa intrapresa, lo scorso 15 novembre, dal DG dell'Enac, unitamente alle analoghe figure delle Autorità di vigilanza dell'aviazione civile di Francia, Spagna e Germania che hanno chiesto l'intervento della Commissione UE al fine di colmare la lacuna normativa per ottenere una norma europea che indichi espressamente quali siano i servizi minimi che i vettori aerei devono obbligatoriamente includere nel prezzo dei biglietti.

Promossa da:

**demetra**

CENTRO STUDI