



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

Fascicolo I/2018

Promossa da

demetra
CENTRO STUDI

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/>

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma
info@demetracentrostudi.it
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 aprile 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 Propris	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/2018

PRESENTAZIONE DELLA RIVISTA/PRESENTATION OF THE JOURNAL

Francesco Gaspari

ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

Michele M. Comenale Pinto

Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutturepag. 1

Umberto La Torre

Assistenza e traino nella nautica da diportopag. 22

Marco Ragusa

I rapporti negoziali degli enti di gestione dei porti e il Codice dei contratti pubblici.....pag. 34

Ruggiero Dipace

Le reti di trasporto fra disciplina europea e nazionale per la realizzazione di una mobilità sostenibile.....pag. 59

Pierluigi Di Palma, Emanuela Lanzi

Dalle Zone Economiche Speciali (ZES) alla Port Authority.....pag. 80

NOTE A SENTENZA/LAW NOTES

Fabrizio Doddi, Francesco Gaspari

I servizi di handling aeroportuale nella recente giurisprudenza.....pag. 96

Articoli e Saggi

**Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di
accesso alle infrastrutture***

Michele M. Comenale Pinto

*Ordinario di diritto della navigazione
nell'Università degli studi di Sassari*

Abstract

Some issues on new transportation systems and access to infrastructures.

The paper examines legal implications of new transportation and logistics systems, both in terms of liability and organizational structure, and in terms of possible solution for efficiency problems and environmental sustainability.

Parole chiave: nuove tecniche di trasporto, accesso alle infrastrutture, logistica, efficienza, sostenibilità ambientale.

Sommario — 1. Riflessi giuridici delle nuove tecniche di trasporto — 2. Infrastrutture e logistica — 3. Il quadro di uniformazione normativa — 4. L'accesso alle infrastrutture — 5. Il principio «*user pays*» — 6. Il principio dell'organizzazione ed il diritto dei trasporti.

1. Riflessi giuridici delle nuove tecniche di trasporto

Il rilievo dei trasporti nell'odierna economia è indubbio¹, così come quello della loro importanza sulla coesione sociale, in quanto strumento per garantire l'accessibilità ad

* Il testo riproduce la relazione, aggiornata e integrata, svolta al Convegno su “*Il sistema dei trasporti tra innovazione infrastrutturale e riforma del servizio pubblico*”, Roma, Auditorium via Veneto – Palazzo IRI, organizzato da Università di Roma Tor Vergata, Università di Teramo e Università de L'Aquila. Gli atti del Convegno sono raccolti in un volume curato da M. D'Orsogna, L. Giani, A. Police, in corso di pubblicazione.

¹ Si è persino identificato il progresso umano con lo sviluppo dei trasporti: cfr. F. TAJANI, *I trasporti sotto l'aspetto economico*, ed. 3, Milano, 1943, p. 6. In tema, da ultimo, cfr. A. XERRI, *Consuetudini e tradizione nella formazione del diritto marittimo uniforme*, in U. LA TORRE, G. MOSCHELLA, F. PELLEGRINO, M. P. RIZZO, G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, II, Milano, 2008, p. 501 ss., spec. 502. In generale sul rilievo economico e sociale del trasporto, cfr. U. LA TORRE, *La definizione del contratto di trasporto*, Napoli, 2000, p. 7.

ogni area del territorio, compresi i territori isolati e periferici². Rispetto a questi ultimi, in particolare, si pone la questione del contenuto e dei limiti dell'intervento pubblico per garantire i collegamenti³. Non occorre certamente dimostrare l'importanza che ha assunto l'assetto organizzatorio del settore⁴; d'altro canto, andando al di là dei meccanismi risarcitori (in cui il diritto dei trasporti pure ha costituito il "banco di prova" dell'evoluzione della responsabilità civile)⁵, la presa di coscienza sulle implicazioni ambientali dei trasporti ha portato all'introduzione di nuove discipline, volte a prevenire i danni, nell'ottica della sostenibilità⁶, e a sviluppare tecniche di trasporto funzionali alla riduzione dell'impatto ambientale della movimentazione di merci e persone⁷.

² Sulla questione (a cui si farà riferimento nel prosieguo per aspetti specifici) in generale, da ultimo, v. i contributi nel volume collettaneo *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri e merci, low cost e turismo*, a cura di M. M. COMENALE PINTO, Roma, 2015; F. PELLEGRINO, *La continuità territoriale nell'Unione europea tra diritto alla mobilità sostenibile e coesione territoriale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, 2016, p. 1742 ss. Sulle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti, istituita in base all'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, come conv. dalla l. 2 dicembre 2011, n. 214: M. M. COMENALE PINTO, *Continuità territoriale ed oneri di pubblico servizio*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, Torino, 2015, p. 329 ss. Il rilievo di trasporti per lo sviluppo economico è evidenziato da lungo tempo nella letteratura: cfr. L. ABELLO, *Trattato della Locazione*, V, ed. 2, Napoli-Torino, 1927, p. 3 ss.; F. TAJANI, *op. cit.*, p. 6.

³ Cfr. C. DEREATTI, *Sviluppo territoriale e servizi di interesse economico generale: verso un nuovo diritto alla competitività?*, in *Dir. comm. internaz.*, 2006, p. 715 ss.

⁴ Sulla rilevanza sistematica degli studi dei profili organizzatori, v., *ex plurimis*, G. CAMARDA, *Fonti e strutture organizzatorie nel diritto della navigazione*, Torino, 1998, p. 129 ss.

⁵ La letteratura sul punto è piuttosto ampia. Doveroso è il richiamo a G. ROMANELLI, *I danni da aeromobile sulla superficie*, Milano, 1970, p. 6 ss. V. anche E. FANARA, *Le assicurazioni del ramo trasporti: banco di prova per l'affermazione dell'autonomia del diritto dei trasporti*, in *Studi in onore di Gustavo Romanelli*, Milano, 1997, p. 499 ss.; A. ANTONINI, *L'autonomia del diritto della navigazione, banco di prova e fucina dell'ordinamento giuridico*, in *Dir. trasp.*, 2007, p. 725 ss.; M. M. COMENALE PINTO, *La responsabilità per inquinamento da idrocarburi nel sistema della C.L.C. 1969*, Padova, 1993, p. 14 ss.

⁶ In questa prospettiva, gli sviluppi più recenti riguardano le iniziative adottate sia in ambito ICAO, sia in ambito IMO, e delle coerenti politiche eurounitarie, per la riduzione delle emissioni inquinanti provenienti da aeromobili e navi. In generale, v. lo studio del 2015, commissionato dal Comitato del Parlamento europeo su ambiente, salute pubblica e sicurezza alimentare, *Emission Reduction Targets for International Aviation and Shipping*, reperibile alla pagina <http://www.europarl.europa.eu/studies>. Con riferimento alla navigazione aerea, v. già G. CAPALDO, *Daño ambiental y derecho aeronáutico*, Buenos Aires, 1997. Più recentemente: M. DONATO, *¿Futuro sistema de transporte aéreo internacional, quo vadis?*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, p. 699 ss., spec. 701 ss.; F. GASPARI, *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, p. 1149 ss.; N. LADEFOGED, *Ridurre l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 193 ss.; F. SALERNO, *Le recenti misure per contrastare l'impatto ambientale del trasporto aereo*, in *Dir. mar.*, 2017, p. 68 ss. Con riferimento specifico al sistema delle «quote» ed alla possibilità di effettuare scambi su di esse anche in ambito aeronautico: P. SIMONE, *La compravendita di quote di gas a effetto serra nel trasporto aereo internazionale: Il Protocollo di Kyoto e l'ICAO*, in *Riv. dir. nav.*, 2014, p. 841 ss.; ID., *L'European Union emissions trading scheme (EU ETS) e la navigazione aerea*, *ivi*, 2015, p. 193 ss. Per quanto concerne la navigazione marittima, cfr. F. SALERNO, *L'inquinamento atmosferico da navi da crociera e divieto di transito nella Laguna di Venezia*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2014, p. 613 ss.

⁷ Cfr. in tema M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, in *Giureta*, 2013, p. 165 ss.; G. CAMARDA, *La libertà di navigazione. Retrospectiva storica ed evoluzione concettuale: l'armonizzazione con la tutela ambientale e la gestione delle riserve marine*, in G. TELLARINI (a cura di), *Aspetti normativi e gestionali delle aree marine protette*, Bologna, 2012, p. 7 ss.; G. ROMANELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Trasporti, turismo, sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 659 ss. V. anche il volume collettaneo *Politiche*

Negli ultimi decenni si è preso atto della necessità di superare la tradizionale impostazione unimodale⁸, in considerazione dell'espansione del traffico multimodale⁹,

per un trasporto sostenibile. Governance - Multimodalità - Fiscalità, a cura di L. AMMANNATI, A. CANEPA, Napoli, 2017.

⁸ Impostazione, questa, su cui sono state costruite, per quanto concerne gli aspetti privatistici, le prime convenzioni di diritto uniforme, a partire dalla Convenzione di Berna del 14 ottobre 1890 sul trasporto ferroviario di merci. Ed in effetti, salvo poche norme di raccordo su aspetti specifici, ancora oggi prevale l'impostazione uni-modale (cfr. G. SILINGARDI, *Il regime di responsabilità dell'operatore di trasporto multimodale*, in *R.G.C.T.*, 1997, p. 745 ss., spec. 746). Un esempio di norme di raccordo è rinvenibile anche nella Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999 sull'unificazione di alcune regole in materia di trasporto aereo internazionale, all'art. 18, § 4 (sul contesto ed i precedenti della specifica disposizione, v. E. G. ROSAFIO, *Il trasporto aereo di cose. Riflessioni sul nuovo regime legale*, Milano, 2007, p. 149 ss.); nella normativa vigente va anche dato atto della disciplina dei trasporti sovrapposti, recata dalla c.d. «C.M.R.», Convenzione di Ginevra del 10 maggio 1956 sul trasporto stradale internazionale, all'art. 2 (cfr. G. SILINGARDI, *I trasporti superposés e la volontà delle parti nella disciplina inderogabile della C.M.R.*, in *Dir. traspt.*, 1993, p. 673 ss.; G. SILINGARDI, A. CORRADO, A. MEOTTI, F. MORANDI, *La disciplina uniforme del trasporto di cose su strada*, Torino, 1994, p. 27 ss. Il tentativo di pervenire ad una disciplina uniforme del trasporto multimodale in generale, attraverso la Convenzione delle Nazioni Unite 23 maggio 1980 è rimasto lettera morta, per il mancato raggiungimento del numero minimo di ratifiche (v. al riguardo, anche per riferimenti bibliografici: M. BRIGNARDELLO, *Il trasporto multimodale*, in *Dir. maritt.*, 2006, p. 1064 ss.; PH. DELEBECQUE, *Le transport multimodal*, in *Rev. internat. droit comparé*, 1998, p. 527 ss., spec. 528. Da ultimo, in generale: M. BADAGLIACCA, *Il trasporto multimodale nell'unitarietà dei trasporti*, Roma, 2013). Specificamente sulle difficoltà determinate dalla necessità di addivenire ad una soluzione fra i possibili ed opposti approcci del regime "uniforme" e di quello "frammentato", cfr. M. BRIGNARDELLO, *Il trasporto multimodale fra rilevanza giuridica e difficoltà di inquadramento*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile*, cit., p. 185 ss.; A. LA MATTINA, *Il porto come snodo logistico nella prospettiva della multimodalità*, in *Dir. pol. U.E.*, 2-3/2009, p. 3 ss., spec. 6 ss. Si è anche tentata una soluzione parziale, utile per le tratte terrestri internazionali dei trasporti marittimi internazionali, con le c.d. "Regole di Rotterdam", Convenzione delle Nazioni Unite sul trasporto internazionale di merci totalmente o parzialmente marittimo, aperta alla firma, sulla base della Risoluzione approvata l'11 dicembre 2008 dalla 67.a sessione plenaria dell'Assemblea delle Nazioni Unite, a Rotterdam il 23 settembre 2009, per ora non in vigore e nemmeno ratificata dall'Italia (nell'ampia letteratura, v. *ex plurimis* F. BERLINGIERI, *La disciplina delle obbligazioni e della responsabilità del vettore nelle Regole di Rotterdam*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 13 ss., spec. 42 ss.; F. BERLINGIERI, S. ZUNARELLI, C. ALVISI, *La nuova convenzione UNCITRAL sul trasporto internazionale di merci «wholly or partly by sea» (Regole di Rotterdam)*, in *Dir. maritt.*, 2008, p. 1162 ss., spec. 1179; S. M. CARBONE, A. LA MATTINA, *Uniform international law on the carriage of goods by sea: recent trends towards a multimodal perspective*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, p. 571 ss.). Sulla problematica in generale, nella prospettiva europea (con l'auspicio che l'Unione europea non intenda adottare un regime suo proprio, contribuendo ad una frammentazione ulteriore della disciplina), cfr. B. MARTEN, *Multimodal Transport Reform and the European Union: A Minimalist Approach*, in *E.T.L.*, 2012, p. 129 ss.

⁹ Si intende che "il termine riferito al trasporto indichi, più che altro, un diverso modo di porsi dell'operatore nei confronti del fatto trasporto: l'operatore economico considera non le singole tratte in cui il viaggio è frazionato ma l'operazione complessiva, risultante sotto il profilo tecnico ed economico dalla combinazione di più prestazioni di trasporto in vista di un risultato unitario" (così: G. VERMIGLIO, *La nozione di trasporto multimodale e la sua qualificazione giuridica*, in M. Riccomagno (a cura di), *Il trasporto multimodale nella realtà giuridica odierna*, Atti del Convegno di Ravenna dell'8 luglio 1996, Torino, 1997, p. 9). Come già autorevolmente rilevato a suo tempo da G. ROMANELLI, *Diritto aereo, diritto della navigazione e diritto dei trasporti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 1331 ss., spec. 1342, fra gli argomenti utilizzati per proporre un approccio unitario del diritto dei trasporti: "[...] sotto il profilo economico, si manifesta largamente la tendenza ad una sempre maggiore integrazione delle varie forme di trasporto, trasporto che tende a presentarsi, indipendentemente dal veicolo utilizzato, un fenomeno economico unitario". Ed ancora aggiungeva l'illustre Autore (ivi, p. 1342 ss.), che "La tendenza alla c.d. unitizzazione dei carichi ed il collegato diffondersi del trasporto combinato o intermodale [...] è fenomeno di particolare importanza, che mette in risalto la sostanziale unitarietà del fatto pratico ed economico del trasporto. I problemi posti dalla sua disciplina rivelano la necessaria influenza di tale

e di verificare le conseguenze sul piano giuridico dell'ampliamento delle tradizionali attività degli operatori del settore dei trasporti, a monte e a valle del semplice dislocamento spaziale della merce ¹⁰.

unitarietà sul piano giuridico [...]". D'altro canto, come la medesima autorevole dottrina aveva rilevato (a proposito del regime di responsabilità del vettore aereo di merci, introdotto nel sistema della Convenzione di Varsavia, con il IV Protocollo di Montreal del 25 settembre 1975 (le cui linee sono poi state seguite anche dalla Convenzione di Montreal del 28 maggio 1999: cfr. E. G. ROSAFIO, *Il trasporto aereo di cose. Riflessioni sul nuovo regime legale*, Milano, 2007, p. 65 ss.), l'adozione di pur apprezzabili soluzioni innovative possono costituire un fattore frenante rispetto al "processo di formazione di un diritto comune dei trasporti" (cfr. G. ROMANELLI, *Diritto uniforme dei trasporti e Convenzione di Montreal*, in AA.VV., *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002, p. 581 ss., spec. 597). D'altra parte, proprio il trasporto aereo è stato il campo in cui si sono sperimentate soluzioni "che si sono poi rivelate valide ed idonee e che sono state quindi poi accolte dalla disciplina relativa ad altre modalità di trasporto" (G. ROMANELLI, *ibidem*). A questo proposito, al di là della sua condivisibilità, va ricordata la proposta, formulata *de jure condendo* di fare del regime della Convenzione di Montreal del 1999 il paradigma su cui fondare un regime unitario di responsabilità del vettore di cose: cfr. L. TULLIO, *Prospettive di costruzione di un regime unitario di responsabilità nell'ambito del trasporto di cose*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile*, cit., p. 219 ss.

¹⁰ D'altra parte, deve darsi atto delle questioni connesse alla identificazione del periodo di responsabilità del vettore a fronte dell'esternalizzazione delle attività di presa in consegna e di riconsegna delle merci e dei bagagli, che si riscontrano specialmente nel trasporto marittimo ed aereo. Per il trasporto marittimo di merci, un'espressa disciplina è dettata all'art. 454 c. nav. con riferimento alle ipotesi dello sbarco di ufficio e dello sbarco di amministrazione (cfr., da ultimo: E. G. ROSAFIO, *Sbarco di ufficio e sbarco di amministrazione*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, coordinato da A. Antonini, II, Milano, 2008, p. 293 ss.). Con la novella del 2006, anche la parte aeronautica del codice ha previsto l'ipotesi della rinsegna delle merci tramite l'operatore di *handling*, con il nuovo art. 953 c. nav. (v., anche per riferimenti, M. M. COMENALE PINTO, *Responsabilità per passeggeri e merci in ambito aeroportuale*, in S. BUSTI, E. SIGNORINI, G. R. SIMONCINI, *L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte*, Torino, 2017, p. 149 ss., spec. 156 ss.). Per quanto concerne il sistema di diritto uniforme, le Sezioni Unite della Cassazione hanno chiarito che non possa escludersi la responsabilità del vettore per i danni subiti da merci e bagagli nella fase in cui siano materialmente gestito dall'operatore di *handling*, che pure sia un contraente indipendente: Corte di Cassazione, sez. un., 20 settembre 2017 n. 21850, in *Dir. trasp.*, 2018, p. 159 ss., con nota sostanzialmente adesiva di M. PIRAS, *La Cassazione pone termine (forse) alle controversie sulla responsabilità delle imprese aeroportuali di handling*, *ivi*, p. 175 ss., nonché in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, p. 492 ss., con nota in senso critico (non condivisibile) di D. RUCCO, *L'handler aeroportuale non è sempre un ausiliario del vettore*. V. utilmente, anche, per ulteriori riferimenti, le considerazioni di F. GIGLIOTTI, *L'operatore di handling è un ausiliario del vettore: anche la Cassazione (finalmente) se ne avvede*, in *Riv. dir. nav.*, 2016, p. 342 ss., nota all'ordinanza di rimessione alle Sezioni unite, Corte di Cassazione, 19 febbraio 2016 n. 3361 (*ivi*, 334). Si era anche aperto il problema della responsabilità del gestore di terminale, a cui si era provato a dare una prima soluzione di diritto uniforme con la Convenzione di Vienna del 19 aprile 1991, non in vigore, adottata in ambito UNCITRAL (v. oltre), dopo che la materia era stata oggetto di studi da parte dell'UNIDROIT (v. oltre). Per riferimenti alla (non vigente) disciplina uniforme ed alle relative problematiche, cfr. G. CAMARDA, *La Convenzione sulla responsabilità dei gestori di terminali di trasporto*, in *Dir. comm. internaz.*, 1994, p. 269 ss.; S. M. CARBONE, *I limiti temporali e quantitativi della responsabilità dell'operatore terminalista nella recente normativa nazionale e nel diritto uniforme*, in *Trasporti*, nn. 62-63, 1994, p. 29 ss.; G. F. FITZGERALD, *The Proposed Uniform Rules on the Liability of Operators of Transport Terminals*, in *A.A.S.L.*, 1985, p. 29 ss. In generale sulla responsabilità del gestore di terminale, v. S. M. CARBONE, *L'ambito ratione materiae e temporis della disciplina relativa alla responsabilità dell'operatore terminalista*, in E. TURCO BULGHERINI (a cura di), *Studi in onore di Antonio Lefebvre d'Ovidio in occasione dei cinquant'anni del diritto della navigazione*, Milano, 1995, p. 277 ss.; A. GAGGIA, *L'operatore terminalista*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, coordinato da A. Antonini, III, Milano, 2010, p. 325 ss.; V. PORZIO, *La figura giuridica e la responsabilità del terminal operator*, in A. ANTONINI (a cura di), *La responsabilità degli operatori di trasporto. Case History and Case Law*, Milano, 2009, p. 101 ss.

Deve rilevarsi che i vettori, sempre più frequentemente, assumono anche compiti di logistica. Al contempo, si assiste ad un'evoluzione della concezione delle infrastrutture di trasporto, che vengono ad essere considerate nel loro assetto dinamico, andando oltre la semplice dimensione statica di beni¹¹, che finiva per prevalere nelle trattazioni tradizionali¹² e nella loro stessa collocazione normativa, di cui all'art. 822 c. civ. e agli artt. 28 e 692 c. nav.¹³.

Questa tendenza va collegata in particolare, per quanto concerne le merci, ad una modifica del processo produttivo nell'ambito dell'impresa manifatturiera, con l'esternalizzazione delle fasi non strettamente legate alla produzione in senso stretto¹⁴; peraltro, occorre anche dare atto che un processo simmetrico è rinvenibile nella tendenza degli operatori del sempre più diffuso commercio elettronico¹⁵ ad assumere

¹¹ Circa l'evoluzione della percezione della natura e della funzione del bene "porto", v. le riflessioni di S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, p. 2 ss.

¹² Di ciò, oltre a quanto avrà modo di puntualizzarsi con riferimento alle esigenze della multimodalità, sembra reperirsi una significativa conferma già nella focalizzazione dell'attenzione del legislatore della riforma del 2005/2006 della parte aeronautica del codice della navigazione sulla nozione di "aeroporto", piuttosto che su quella di "aerodromo": sulla distinzione dei due profili (e la marginalità di quello dinamico-imprenditoriale, nella disciplina originaria del codice della navigazione, v., a suo tempo, M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984, spec. p. 4); da ultimo: F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Napoli, 2011, p. 14 ss. In tale prospettiva, sui lavori della commissione di riforma da lui presieduta, cfr. G. ROMANELLI, *La riforma del codice della navigazione, in Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, atti del convegno di Sassari-Alghero, 15-16 ottobre 1999, Torino, 2002, p. 11 ss., spec. 21. Cfr. anche M. GRIGOLI, *Il regime dei beni destinati alla navigazione aerea nel progetto di revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Giust. civ.*, 2006, II, p. 357 ss., spec. 359. Con riferimento al d. lgs. 2006, n. 151, cfr. G. MASTRANDREA, L. TULLIO, *Il compimento della riforma della parte aeronautica del codice della navigazione*, in *Dir. maritt.*, 2006, p. 699 ss., spec. 705, nonché, con richiami anche alle corrispondenti problematiche portuali, S. BUSTI, *Ordinamento portuale ed aeroportuale*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012. In senso critico, v. però R. TRANQUILLI-LEALI, *Profili di sicurezza ed inquadramento giuridico degli aeroporti dopo la soppressione della categoria degli aerodromi*, in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, Milano, 2008, p. 125 ss.

¹³ A proposito dei beni elencati dall'art. 822 c. civ., si osservava che "[...] la maggior parte dei beni-tipo indicati nella norma – appartengano essi al demanio necessario o a quello accidentale – è destinato al soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze indeclinabili delle comunicazioni per acqua, per terra ed aeree": G. MARTINI, *Dei beni pubblici destinati alle pubblicazioni*, Milano, 1969, p. 61. È stato peraltro puntualizzato che "La gestione [...] è strettamente connessa con il regime giuridico del bene o meglio dei beni (utilità pubbliche e private) che hanno come termine di riferimento oggettivo la stessa cosa o l'insieme di cose e di beni considerato dal legislatore che individua anche i criteri di collegamento eventuali tra cose" (G. VERMIGLIO, *Amministrazione di beni del demanio aeronautico civile tra attività economica ed esercizio di pubblici poteri*, in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, Milano, 2011, p. 540 ss., spec. 542).

¹⁴ In tema, v. da ultimo M. LOPEZ DE GONZALO, *Il contratto di logistica nella giurisprudenza e nella prassi contrattuale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2016, p. 409 ss.

¹⁵ Il riferimento al commercio elettronico ha un fascino particolare sul navigazionista, se non altro in considerazione di una riconosciuta "affinità di metodi" fra traffici marittimi e commercio elettronico. Ha osservato al riguardo C. ROSSELLO, *Commercio elettronico. La governance di Internet tra diritto statale, autodisciplina, soft law e lex mercatoria*, Milano, 2006, p. 2: "La distanza tra le due materie [...] è – in realtà – minore di quanto potrebbe apparire a prima vista. Non a caso si è notato come il primo dei settori nel quale è maturata l'erosione del monopolio statale nella produzione delle norme e l'esigenza di regole uniformi a livello interplanetario sia stato proprio quello dei traffici marittimi, nel quale, da ormai più di un secolo, il giurista ha dovuto confrontarsi con sistemi di diritto uniforme (le convenzioni internazionali), con prassi commerciali create dal ceto imprenditoriale (lex mercatoria). Con le linee

nella propria organizzazione anche i compiti di logistica e trasporto, con lo svolgimento di attività di corriere¹⁶.

Il tutto si inserisce in un quadro in cui la globalizzazione¹⁷ implica una complessiva intensificazione della domanda di trasporto, che va soddisfatta con una maggiore offerta, resa possibile, fra l'altro, attraverso il potenziamento delle infrastrutture¹⁸. La tendenza è colta anche a livello di assetti organizzativi: da ultimo, con il d.m. (Infrastrutture e trasporti) 13 febbraio 2018 n. 40, è stato istituito il "*Partenariato per la logistica ed i trasporti*", previsto dalla legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017 n. 205), e destinato a riempire la lacuna a suo tempo creata con la soppressione della Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica¹⁹, disposta dal d.l. 6 luglio 2012 n. 95, come convertito dalla l. 7 agosto 2012 n. 135²⁰.

guida e i modelli fissati da organismi sovranazionali; in una parola con fonti di regolamentazione meta-statali e sovente di produzione extra-statale".

¹⁶ È espressione di questa linea di tendenza la recente notizia (novembre 2018) che il noto operatore di commercio elettronico Amazon ha chiesto ed ottenuto in Italia la licenza postale per svolgere il servizio di corriere postale, dopo che in precedenza era stato destinatario di diffide e sanzioni da parte dell'Autorità per la garanzia nelle comunicazioni (v. fra l'altro delibera AGCOM n. 400/18/CONS del 25 luglio 2018 - Ordinanza ingiunzione a società del gruppo Amazon per l'esercizio di attività postale senza titolo abilitativo - art. 6 del d. lgs. n. 261/1999 e art. 8 del regolamento approvato con delibera n. 129/15/CONS).

¹⁷ Si tratta di un contesto che ha attirato, per le sue conseguenze sul piano del diritto, l'attenzione dei giuristi delle varie aree. Non può, in questa sede proporsi una rassegna sul punto. Tuttavia, partendo dalla premessa che la "*globalizzazione è una categoria essenzialmente negativa: si risolve, cioè, in una serie di rifiuti e di estraneità: nei confronti di politica Stato autorità, e, dunque, dei principi fondativi degli stessi regimi democratici*" (così, testualmente: N. IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, p. 625 ss., spec. 630), appare comprensibile l'interesse dei navigazionisti alla questione, con riferimento specifico agli istituti tipici del campo d'indagine del settore a cui appartengono. In tema, *ex plurimis*, v. M. M. COMENALE PINTO, *Transport Law in The Globalization Era*, in *Diritto@Storia*, n. 5, 2006; W. D'ALESSIO, *Diritto della navigazione: attualità e prospettive nel secolo della globalizzazione*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, coordinato da A. Antonini, I, Milano, 2007, p. 55 ss.; A. XERRI, *Diritto della navigazione: attualità e prospettive nel secolo della globalizzazione*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 287 ss.

¹⁸ Cfr. E. TURCO BULGHERINI, *Cabotaggio, feederaggio, short sea shipping e autostrade del mare*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, I, cit., p. 447 ss., spec. 453 ss. In tale ottica, si è evidenziata l'esigenza di un assetto infrastrutturale, tale da consentire l'ottimizzazione della "*programmazione delle coincidenze e il controllo del processo di trasporto*" (in tali termini: A. XERRI, *Il trasporto nel diritto marittimo, nel diritto della navigazione, nel diritto dei trasporti e sua evoluzione verso l'integrazione del sistema*, in A. XERRI (a cura di), *Trasporti e globalizzazione: materiali per una ricerca*, Cagliari, 2004, p. 17 ss., spec. 38. V. anche (in chiave economica) A. DÍAZ FERNÁNDEZ, *Las infraestructuras de transporte multimodales y los servicios logísticos: un factor clave para el desarrollo*, in F. MARTÍNEZ SANZ, M. V. PETIT LAVALL (a cura di), *Aspectos jurídicos y económicos del transporte: hacia un transporte más seguro, sostenible y eficiente*, Castellón de la Plana, 2007, p. 937 ss. Cfr. A. LA MATTINA, *Il porto come snodo logistico nella prospettiva della multimodalità*, cit., p. 4, per il rilievo del "*l'insufficienza (e l'inefficienza) di un modello di organizzazione del porto che si rivolga esclusivamente all'attività svolta nell'ambito portuale e ai soli spazi ivi compresi*".

¹⁹ Il d. lgs. 21 novembre 2005 n. 284, aveva modificato la denominazione della Consulta per l'autotrasporto, istituita con d. m. (Infrastrutture e trasporti) 6 febbraio 2003, aggiungendo il riferimento alla logistica (art. 3, comma 1), attribuendole una serie di competenze, fra cui l'elaborazione, aggiornamento e monitoraggio sull'attuazione del Piano nazionale della logistica (art. 4, comma 1, lett. a). Cfr. in generale C. TINCANI, *I servizi di trasporto di cose su strada*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Codice dei trasporti*, Milano, 2011, p. 185 ss., spec. 189 ss. Sul contesto che aveva portato alla sua istituzione, cfr. C. ALVISI, A. ROMAGNOLI, *L'esercizio dell'attività di autotrasporto*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, p. 95 ss., spec. 102 ss., *sub nt.* 23.

²⁰ Per la contestualizzazione, v. G. BENELLI, *Il contratto di trasporto stradale di cose*, in F. MORANDI (a cura di), *I contratti del trasporto*, Bologna, 2013, p. 1129 ss., spec. 1164, *sub nt.* 101; ID., *Contratto di*

Le implicazioni di questa evoluzione non sono secondarie, da un lato, sul piano negoziale e della responsabilità degli operatori (con le questioni relative a criteri di imputazione e limiti quantitativi e qualitativi del risarcimento), e dall'altro, su quello dell'adeguatezza del quadro complessivo della regolazione dei trasporti e dell'accesso alle infrastrutture²¹, in un contesto che ha individuato nelle politiche di liberalizzazione²² una delle condizioni necessarie al fine di realizzare l'auspicabile riequilibrio modale²³. Va sottolineato che il raggiungimento di siffatti obiettivi richiede anche una separazione della gestione delle infrastrutture da quella dei servizi (c.d. *unbundling*)²⁴.

trasporto di cose su strada per conto terzi, Milano, 2018, p. 140 ss. e nt. 318, con riferimento anche all'Osservatorio sulle attività di autotrasporto (organismo specifico della Consulta, con compiti di rilevazione e determinazione dei costi delle imprese di trasporto).

²¹ Va menzionata la lunga (e non ancora del tutto conclusa) vicenda dell'apertura alla concorrenza ed all'autoproduzione nel settore dei servizi ancillari al trasporto, specialmente nelle infrastrutture portuali ed aeroportuali. Per quanto concerne i porti, v. a suo tempo S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, cit., p. 48 ss.; S. ZUNARELLI, *Prospettive di liberalizzazione dei servizi tecnico nautici*, in S. ZUNARELLI (a cura di), *Problematiche attuali in materia di porti e di altre aree demaniali marittime*, Bologna, 2012, p. 27 ss. V. anche i contributi di C. MARI, *Servizi portuali e concorrenza*, e V. ZACCHEO, *Il lungo percorso della liberalizzazione dei servizi portuali*, in M. R. SPASIANO (a cura di), *Il sistema portuale italiano tra funzione pubblica, liberalizzazione ed esigenze di sviluppo*, Napoli, 2013, rispettivamente p. 339 ss. e 357 ss. Non sembra ad oggi aver trovato piena attuazione in tutti i porti italiani l'art. 8 del d.m. (trasporti e navigazione) 31 marzo 1995 n. 85, relativo alle autorizzazioni alle imprese di navigazione per svolgere operazioni portuali in autoproduzione con proprio personale, apparentemente per la resistenza delle organizzazioni sindacali dei portuali, tenuto conto anche del ritenuto condizionamento alla preventiva autorizzazione amministrativa (Consiglio Stato, sez. II, 3 luglio 1996 n. 1177, in *Dir. trasp.*, 1998, p. 537). Per quanto concerne la liberalizzazione dell'*handling* aeroportuale e i suoi limiti, occorre rinviare alla direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, attuata in Italia con il d. lgs. 13 gennaio 1999 n. 18 (cfr. in generale A. POLICE, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 255 ss.; F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, cit., p. 68 ss.

²² Rispetto a ciò, si pone la questione del «tecno-diritto» e della «tecno-economia». In questa sede, ci si deve limitare a richiamare l'avvertimento di N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007, p. 18, «la tecno-economia vuole farsi, essa stessa, normativa, e determinare il contenuto del diritto ... Le leggi naturali dell'economia, resuscitando i pallidi fantasmi del diritto naturale, tendono a collocarsi al di là e al di sopra del potere giuridico-politico».

²³ Nell'ambito di uno studio di carattere economico/gestionale, che pur assume a presupposto la necessità delle privatizzazioni, con riferimento al trasporto ferroviario, si è comunque sottolineato che la «liberalizzazione non è [...] sufficiente»; che in particolare non è verificata la «erroneamente coltivata illusione che essa bastasse a garantire il raggiungimento degli obiettivi con il circolo virtuoso» che avrebbe dovuto generare, e che occorresse, viceversa, adottare anche una serie di azioni di contorno di politica industriale ed economica (E. CELLI, L. PETTINARI, R. PIAZZA, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Torino, 2006, p. 77), finalizzate, in particolare, ad «aumentare in maniera significativa l'attrattività e la convenienza per imprenditori e clienti a trasportare in ferrovia; garantire ai vettori che le condizioni operative ed i servizi a loro destinati siano efficienti e non costituiscano intralci immotivati al loro operare; garantire regole, vigilanza e controlli che siano adeguati per eliminare o abbassare le barriere ancora presenti che di fatto limitano la concorrenza effettiva, un effettivo pluralismo, lo stimolo a comportamenti efficienti e la contendibilità del mercato del trasporto ferroviario; aggredire il vero problema, che consiste nell'incertezza della prospettiva di crescita del mercato» (E. CELLI, L. PETTINARI, R. PIAZZA, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., p. 78).

²⁴ In tema, da ultimo, L. AMMANNATI, *Diritto alla mobilità e trasporto sostenibile. Intermodalità e digitalizzazione nel quadro di una politica comune dei trasporti*, in *Federalismi.it*, 14 febbraio 2018, 9; L. SENN, *La politica dei trasporti in Europa*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa: verso uno spazio unico?*, Torino, 2016, p. 3 ss., spec. 7; G. PRUNEDDU, *Contratto di trasporto ferroviario e diritto dei trasporti: spunti su vecchie questioni nel contesto attuale*, in *Giureta*, 2017, p. 123 ss., spec. 124 ss. (e nt. 6 per ulteriori richiami in ambito ferroviario). Con riferimento a porti

La regola della separazione era stata affermata dalla legge n. 84 del 1994 soltanto rispetto “*all'esercizio commerciale di attività di movimentazione delle merci all'interno del porto*”²⁵. Ne erano state escluse, viceversa, le attività “*accessorie o strumentali ai compiti istituzionali*” delle Autorità portuali finalizzate (art. 6, comma 6) “*alla promozione e [...] sviluppo dell'intermodalità, della logistica e delle reti trasportistiche*”, con soluzione sostanzialmente confermata dalla recente riforma di cui al d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169²⁶, ovvero, coerentemente con le esigenze di valorizzazione del porto quale snodo logistico²⁷. Va peraltro incidentalmente osservato che la interconnessione del porto alla rete logistica costituisce uno dei presupposti su cui si fonda la costituzione delle Zone economiche speciali, ai sensi dell'art. 4 del d.l. 20 giugno 2017 n. 91, conv. dalla l. 3 agosto 2017 n. 123²⁸.

2. Infrastrutture e logistica

La coesistenza nella disciplina dei porti del profilo della gestione del bene e di quello della regolamentazione dell'attività (imprenditoriale) che vi viene svolta corrisponde al caratteristico approccio del diritto della navigazione e dei trasporti, che tiene conto degli aspetti sia privatistici, sia pubblicistici del settore considerato²⁹. Si tratta di

ed aeroporti, v. M. M. COMENALE PINTO, *Servizi portuali ed aeroportuali: convergenze e differenze*, in A. XERRI (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., p. 247 ss.

²⁵ Cfr. M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017, p. 269.

²⁶ Il riferimento è al comma 11 del testo della l. 84/1994, come emendato dall'art. 7 del d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169 (adottato in attuazione dell'art. 8, comma 1, lett. f), della l. 7 agosto 2015 n. 124). In base a quest'ultimo “*Le AdSP non possono svolgere, nè direttamente nè tramite società partecipate, operazioni portuali e attività ad esse strettamente connesse. Con le modalità e le procedure di cui all'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, l'AdSP può sempre disciplinare lo svolgimento di attività e servizi di interesse comune e utili per il più efficace compimento delle funzioni attribuite, in collaborazione con Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche. Essa può, inoltre, assumere partecipazioni, a carattere societario di minoranza, in iniziative finalizzate alla promozione di collegamenti logistici e intermodali, funzionali allo sviluppo del sistema portuale, ai sensi dell'articolo 46 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214*” (carattere non corsivo aggiunto). Cfr. M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017, p. 269 ss.

²⁷ Cfr., da ultimo, M. RAGUSA, *op. loc. cit.*

²⁸ Il d.P.C.M. 25 gennaio 2018 n. 12 ha approvato il Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES). Ai sensi dell'art. 4, comma 2, d. l. 20 giugno 2017 n. 91, la Zona economica speciale (“ZES”) deve essere costituita da una “*... zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale e che comprenda almeno un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, collegata alla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)*”. L'acronimo “TEN-T” si riferisce alle Reti Trans-europee di Trasporto (su cui, da ultimo, v. G. VEZZOSO, *La riforma dei porti italiani in una prospettiva europea*, in *Giureta*, 2015, p. 255 ss., spec. 291 ss.; C. DE GRANDIS, *La politica comune dei trasporti*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *La politica dei trasporti in Europa*, cit., Torino, 2015, p. 47 ss., spec. 48 ss.; M. DEIANA, *Il trasporto fra attività di impresa e servizio pubblico*, in A. XERRI (a cura di), *Trasporti e globalizzazione*, cit., p. 89 ss., spec. 90 ss. In chiave economica v. W. ROTHENGATTER, *L'importanza della rete di trasporti transeuropea per l'integrazione e la crescita dell'Unione europea allargata*, in *Econ. pubblica*, 2005, p. 115 ss.). Sulla questione delle ZES, v., *inter alia*, M. D'AMICO, *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 2016, p. 577 ss., nonché i contributi raccolti nel volume collettaneo *Porti, retroporti e zone economiche speciali*, a cura di A. Berlinguer, Torino, 2016.

²⁹ Cfr., da ultimo: A. ANTONINI, *La responsabilità nella gestione delle infrastrutture della navigazione marittima e aerea*, in *Dir. trasp.*, 2016, p. 129 ss., spec. 130.

un'impostazione che ha caratterizzato la codificazione del 1942³⁰, che, a questo proposito, si è inserita nella scia a suo tempo tracciata dall'Ordinanza colbertiana sulla marina³¹.

L'incidenza su trasporto e logistica dell'assetto organizzativo, con il necessario interfacciamento rispetto a varie attività amministrative (doganali, fiscali, di polizia, sanitarie, eccetera) è certamente significativa³².

Si avverte l'esigenza di comprimere i tempi del trasferimento, a monte del processo produttivo, delle componenti necessarie, ed a valle dei prodotti finiti, fino all'utente finale, con l'eliminazione, o la riduzione delle fasi di immagazzinamento³³, nell'ottica del c.d. "Just in Time"³⁴.

Tale tendenza, come ho accennato, ha portato al progressivo ampliamento del ruolo e dei compiti degli operatori del trasporto³⁵, e fra l'altro dello spedizioniere tradizionale

³⁰ Riferendosi al codice della navigazione, pur contestando la correttezza della rivendicazione dell'autonomia fondata sul "fattore tecnico", T. ASCARELLI, *Unificazione del diritto delle obbligazioni* (cap. V del *Corso di diritto commerciale*, Milano, 1962), ora in T. ASCARELLI, A. MIGNOLI, *Lecture per un corso di diritto commerciale comparato*, Milano, 2007, p. 133 ss. (a cui si riferisce la citazione), spec. 152, riconosce nel diritto della navigazione "la rilevanza della confluenza di elementi pubblicistici e privatistici", che poggierebbe sull'incidenza della "flotta marittima, di fronte allo sviluppo economico del paese e alla sua stessa difesa". Per una storia della codificazione del diritto della navigazione del 1942, v. D. GAETA, *Le fonti del diritto della navigazione*, Milano, 1965, p. 149 ss. (e *supra* per i suoi precedenti storici); da ultimo: E. SPAGNESI, *Il codice della navigazione: una vicenda giuridica speciale*, Pisa, 2014.

³¹ Del resto, l'attenzione ai profili pubblicistici caratterizza il codice della navigazione del 1942, il cui progetto era di dare disciplina a "tutti i rapporti di qualsiasi natura che si riferiscono alla navigazione" (*Rel. min. c. nav.*, § 4), con ciò recuperando la tradizione dell' *Ordonnance de Louis XIV Pour La Marine*, caratterizzata da una "felice simbiosi" di materia privatistica e pubblicistica (così D. GAETA, *Aspetti pubblicistici del diritto della navigazione*, in *Trasporti*, n. 28, 1982, p. 35). Sull'estensione dell'Ordinanza francese del 1681 sia al campo del diritto privato, sia al campo del diritto pubblico, cfr. M. MORRONE, *Storia del diritto marittimo*, Torino, 1889, p. 178. Cfr., da ultimo, P. ZAMBRANA MORAL, *El transporte en la Ordenanza de la Marina francesa de 1681*, Cizur Menor, 2015, p. 14 ss.).

³² Non a caso, uno degli aspetti salienti della riforma portuale operata con il d. lgs. 4 agosto 2016 n. 169 è rappresentato dall'individuazione di sportelli unici per lo svolgimento delle pratiche amministrative, introducendo l'art. 15 bis e modificando l'art. 20 della legge 84 del 1994. Nel testo novellato, l'art. 15 bis della l. 84 del 1994 prevede l'istituzione di uno sportello unico portuale, per il disbrigo di tutte le pratiche diverse da quelle che concernono le attività commerciali ed industriali; l'art. 20 attribuisce allo sportello unico doganale, già istituito in base all'art. 4, comma 57, della l. 24 dicembre 2003 n. 350, e anche la "competenza nonché i controlli relativi a tutti gli adempimenti connessi all'entrata e all'uscita delle merci nel o dal territorio nazionale" (sul contesto v. a suo tempo G. MASTRANDREA, *Il disegno di legge governativo in materia di riforma della legislazione in materia portuale: una breve panoramica delle principali novità de iure condendo*, in *Riv. dir. nav.* 2010, 201, p. 202 ss.).

³³ V., in tema, S. ZUNARELLI, *Il contratto di logistica: un ulteriore esempio della fuga dai tipi legali nel diritto dei trasporti*, in *Resp. comunic. impresa*, 1996, p. 57 ss.

³⁴ In tema, v. N. FABRIO, *Il contratto di logistica: qualificazione e responsabilità*, in *Dir. traspr.*, 2010, p. 315 ss., spec. 316 ss.; P. L. VASILE, *Il contratto di logistica: aspetti generali e particolari nella evoluzione della dottrina e nelle applicazioni operative*, in *Dir. econ.*, 2000, p. 385 ss., spec. 399; F. JUAN Y MATEU, *Los contratos de logistica*, Madrid, 2009, p. 83. Cfr., in ottica non giuridica, L. BIANCO, *Logistica e trasporti. Evoluzione, problemi attuali, tendenze*, in U. LA TORRE, G. MOSCHELLA, F. PELLEGRINO, M.P. RIZZO, G. VERMIGLIO (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, I, Milano, 2006, p. 47 ss., spec. 60 ss.; ID., *Logistica, informatica e trasporti: definizioni e profili generali*, in E. FANARA (a cura di), *Logistica, Informatica e Trasporti*, Atti dell'incontro di studio del Dottorato di ricerca in Diritto della navigazione e dei trasporti (Villaggio Marispica, 30 agosto – 1° settembre 1996), Messina, 1997, p. 11 ss., spec. 28 ss.

³⁵ V., in ottica non giuridica, G. DE VIVO, *La logistica e il trasporto merci*, in *Trasporti*, n. 84, 2001, p. 189 ss. Cfr. S. MAGNOSI, «Dal trasferimento» alla «attività di logistica». *Qualche spunto di riflessione su un'evoluzione giuridica*, in A. XERRI (a cura di), *Trasporti e globalizzazione*, cit., p. 177 ss.

(rispondente al modello codicistico del mandatario del mittente)³⁶, fino a portarlo a divenire operatore di logistica³⁷. Anche l'incremento della multimodalità si inserisce nella medesima ottica di ottimizzazione dei tempi di trasporto³⁸.

Del resto, in tema di organizzazione, con riferimento al regime di gestione dei porti antecedente all'ultima riforma del 2016, la carenza nell'Autorità portuale della possibilità di incidere sulla programmazione integrata e multimodale è stata individuata tra i fattori riduttivi della competitività dei porti italiani³⁹.

3. Il quadro di uniformazione normativa

Occorre tener conto del fatto che il contesto in cui si svolgono le attività di trasporto (marittimo, per acque interne, aereo, ferroviario, stradale, intermodale) e quelle ad esso prodromiche ed accessorie è tendenzialmente internazionale, e ciò ha fatto del diritto dei trasporti il terreno di elezione del processo di uniformazione normativa⁴⁰.

Quest'ultima è stata svolta specialmente attraverso organizzazioni internazionali pubbliche, per lo più operanti come agenzie specializzate delle Nazioni Unite⁴¹, o anche

³⁶ Sulla figura tradizionale dello spedizioniere, nella letteratura recente, v., *ex plurimis*, F. TORIELLO, *La figura giuridica e la responsabilità dello spedizioniere*, in A. ANTONINI (a cura di), *La responsabilità degli operatori di trasporto*, cit., p. 73 ss.; E. G. ROSAFIO, *Il contratto di spedizione*, in V. CUFFARO (a cura di), *Il mandato. Disciplina e prassi*, Bologna, 2011, p. 325 ss.; F. GIGLIOTTI, *La spedizione*, in P. SIRENA (a cura di), *I contratti di collaborazione*, Torino, 2011, p. 322 ss.; G. TELLARINI, *La spedizione*, in F. MORANDI (a cura di), *I contratti del trasporto aereo, marittimo, terrestre*, II, Bologna, 2013, p. 311 ss.

³⁷ Cfr. F. BOCCHINI, *L'evoluzione di una prassi contrattuale: spedizione e distribuzione dei prodotti*, in *Riv. dir. civ.*, 1984, II, p. 11 ss.; M. BRIGNARDELLO, *Contratto di logistica*, in *Dig. comm., App. II*, Torino, 2003, p. 262 ss. Cfr. F. MARONGIU BONAIUTI, *La disciplina giuridica dei contratti di fornitura di servizi di logistica integrata*, in *Dir. comm. internaz.*, 2002, p. 305 ss.

³⁸ Ed in effetti, l'incentivazione della multimodalità è uno degli obiettivi del Libro bianco della Commissione europea "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", del 28 marzo 2011, doc. COM(2011) 144 definitivo, § 2.19, che auspica la "ottimizzazione dell'efficacia delle catene logistiche multimodali, anche utilizzando maggiormente modi più efficienti sotto il profilo delle risorse, laddove altre innovazioni tecnologiche possono rivelarsi insufficienti (ad esempio, trasporto merci a lunga distanza)". In tema, cfr. E. TURCO BULGHERINI, *Il settore aeroportuale*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., p. 243 ss., spec. 246. Lo stesso ordine di problematiche era stato evidenziato anche, a livello nazionale, nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2000: E. TURCO BULGHERINI, *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima ed aerea*, in A. XERRI (a cura di), *Trasporti e globalizzazione*, cit., p. 99 ss., spec. 100.

³⁹ Piano strategico nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL), redatto in attuazione dell'articolo 29 del d.l. 12 settembre 2014 n. 133, conv., con modificazioni, dalla l. 11 novembre 2014 n.164, p. 133 ss. Sul punto, v. U. LA TORRE, A. MARINO, A. L. M. SIA, *Il settore portuale*, F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., p. 201 ss., spec. 209. Un recente studio ha anche ipotizzato di costituire autorità di sistema portuale/aeroportuale: P. DI PALMA, E. LANZI, *Port Authority. Privatizzazione ed integrazione infrastrutturale*, Roma, 2018.

⁴⁰ Si è osservato come in nessun altro campo del diritto si è avvertita l'esigenza di perseguire l'uniformità: P. ZAMBRANA MORAL, *Los fundamentos históricos y las implicaciones medioambientales y económicas de un Derecho europeo uniforme de contratos marítimos: una propuesta de investigación. Estado de la cuestión*, in *E.T.L.*, 2011, p. 479 ss., spec. 486. Per la lucida individuazione dell'esigenza di un approccio normativo che tenesse conto della maggior facilità di contatti fra soggetti appartenenti a diversi ordinamenti, v. già P. S. MANCINI, *Della vocazione del nostro secolo per la riforma e la codificazione del diritto delle genti e per l'ordinamento di una giustizia internazionale*, discorso per la inaugurazione degli studi nella R. Università di Roma pronunciato nel 2 novembre 1874, Roma, 1874, p. 41 ss.

⁴¹ Il riferimento è all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) (su cui v. J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Une institution spécialisée renaissante, la nouvelle Organisation maritime internationale*, in *AFDI*, 1976, p. 434 ss.; G. LIBRANDO, *Politiche europee delle infrastrutture dei trasporti e sviluppo del Mezzogiorno*, atti del Convegno di Acireale del 26-30 agosto 2002, a cura di E. Fanara, Messina, 2003, p.

in quadri autonomi⁴², soventemente affiancate da organizzazioni non governative, operanti a vario titolo⁴³. In vari casi, poi, l'esigenza di uniformità è stata soddisfatta

453 ss.; S. ZUNARELLI, *Brevi considerazioni in merito alla attività di produzione normativa dell'International Maritime Organization*, in *Trasporti*, n. n. 81, 2000, p. 35 ss.); all'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) (su cui v. R.H. MANKIEWICZ, *L'Organisation internationale de l'aviation civile*, in *AFDI*, 1957, p. 383 ss.; N. MATEESCO MATTE, *La Convenzione di Chicago. Quo vadis OACI?*, in E. TURCO BULGHERINI (a cura di), *Studi in onore di Antonio Lefebvre d'Ovidio in occasione dei cinquant'anni del diritto della navigazione*, cit., p. 641 ss.); alla Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) (su cui v. A. MONTI, *Una strategia negoziale per il commercio internazionale e lo sviluppo. La difficile esperienza dell'UNCTAD*, in *Comun. internaz.*, 1985, p. 450 ss.; H. W. SINGER, *La création de la CNUCED et l'évolution de la pensée contemporaine sur le développement*, in *Tiers-Monde*, 1994, p. 489 ss.) e alla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto internazionale commerciale (UNCITRAL) (cfr. R. DAVID, *La Commission des Nations Unies pour le Droit commercial international*, in *A.F.D.I.*, 1970, p. 453 ss.; E. A. FARNSWORTH, *Uncitral-Why? What? How? When?*, in *A.S.L.C.*, n. 20, 1972, p. 314 ss.).

⁴² Si possono menzionare: l'Organizzazione intergovernativa per il trasporto ferroviario internazionale (OTIF); l'Organizzazione del lavoro internazionale (ILO), nonché l'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT). Per quanto concerne il trasporto ferroviario, in realtà, l'impianto organizzativo internazionale è piuttosto complesso, per la presenza di una pluralità di attori (cfr. L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009, p. 232); peraltro, specialmente dopo l'approvazione del c.d. "terzo pacchetto comunitario sul trasporto ferroviario" (Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2004: "*Il futuro dell'integrazione del sistema ferroviario europeo: il terzo pacchetto ferroviario*", COM(2004) 140 def), si è manifestata l'esigenza di un maggior coordinamento fra l'allora Comunità e l'OTIF; nel 2011 è stata operata l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF), del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999, sulla base dell'accordo di Berna del 23 giugno 2011 (cfr. S. CALME, *L'évolution du droit des transports ferroviaires en Europe*, Aix-en-Provence, 2008, p. 22 ss.). Sull'assetto dell'Organizzazione internazionale del lavoro, v., *ex plurimis*, R. ADAM, *ILO (International Labour Organisation)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 97 ss.; V.-Y. GHEBALI, *Vers la réforme de l'Organisation internationale du Travail*, in *AFDI*, 1984, p. 649 ss.; F. MAUPAIN, *La réforme de l'Organisation internationale du Travail*, in *A.F.D.I.*, 1987, p. 479 ss. Infine, sull'UNIDROIT, v. M. R. SAULLE, *Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, p. 58 ss.; G. L. TOSATO, *L'Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato e la giurisdizione italiana*, in *Riv. dir. internaz.*, 1967, p. 159 ss.

⁴³ Si possono ricordare, fra gli altri: il Comité Maritime International (CMI); l'associazione dei vettori aerei di linea (IATA); l'associazione delle compagnie aeree europee a basso costo (EALFA); l'associazione internazionale degli aeroporti (ACI). La prima organizzazione menzionata è un'associazione di esperti del settore marittimo a cui fanno poi capo associazioni nazionali (per l'Italia, l'AIDIM - Associazione italiana di diritto marittimo; ha una storia ormai risalente ed un indiscusso prestigio, tanto che è stata chiamata a dare il suo apporto nella redazione di vari testi di diritto uniforme; è stata oggetto di numerose riflessioni della dottrina, fra cui: L. SCOTT, C. MILLER, *The Unification of Maritime and Commercial Law through the Comité Maritime International*, in *I.L.Q.*, 1947, p. 482 ss.; F. BERLINGIERI, *Unification and Harmonization of Maritime Law Revisited*, in *Dir. maritt.*, 2007, p. 28 ss. Molto ampia è anche la letteratura sulla IATA, per la quale si rinvia, in generale, a: M. GUINCHARD, *L'International Air Transport Association*, in *A.F.D.I.*, 1956, p. 666 ss.; J. W. S. BRANCKER, *IATA and what it does*, Leyden, 1977; R. I. CHUANG, *The International Air Transport Association. A Case Study of Quasi-Governmental Organization*, in *Journal of Peace Research*, 11, 1974, p.74 ss.; J. C. LESLIE, *International Air Transport Association: Some Historical Notes*, in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 13, 1971, p. 319 ss.; M. DRESNER, M. W. TRETHERWAY, *The changing role of IATA: Prospects for the future*, in *A.A.S.L.*, 1988, p. 3 ss. In generale, sul ruolo delle organizzazioni non governative nella predisposizione dei testi di diritto uniforme, cfr. G. CAMARDA, *Passato e futuro del diritto. Spunti e riflessioni sparse nell'ottica del marittimista*, in *Giureta*, 2009, p. 1 ss., spec. 15 ss.; F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto e prassi del commercio internazionale*, Padova, 2010, p. 124 ss.

attraverso una standardizzazione contrattuale⁴⁴, che si è sviluppata anche nel campo del trasporto multimodale⁴⁵. Va incidentalmente dato atto di una tendenza del settore alla standardizzazione pure per quanto concerne la documentazione informatica e la negoziazione telematica⁴⁶.

Le problematiche dell'organizzazione e quelle della sicurezza, nella sua duplice accezione di *safety* e di *security*⁴⁷, sono particolarmente avvertite, sia nei trasporti di persone, sia nei trasporti di merci.

Le moderne tecniche di consolidazione del carico e di utilizzazione di contenitori⁴⁸, che caratterizzano specialmente i trasporti multimodali, presentano a loro volta specifici problemi di sicurezza. In tale ambito deve menzionarsi la questione dei controlli in partenza sui *container*⁴⁹, adottati dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001⁵⁰, fra cui quelli introdotti con il *Patriot Act* degli Stati Uniti d'America⁵¹.

⁴⁴ V. in generale, in ambito marittimo: G. M. BOI, *Formulari marittimi, prassi operative e lex mercatoria*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, I, cit., p. 39 ss.; S. ZUNARELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, I, Padova, 2016, p. 38 ss.

⁴⁵ Al riguardo possono richiamarsi il *FIATA Combined Transport Bill of Lading* ed il *Bimco Multimodal Transport Bill of Lading – Multidoc 95*. In tema, cfr. M. BADAGLIACCA, *Il trasporto multimodale nell'unitarietà dei trasporti*, cit., p. 34; P. DELEBECQUE, *Le transport multimodal*, in *Revue internationale de droit comparé*, 50-2, 1998, p. 527 ss., spec. 528; A. DÍAZ MORENO, *El regimen juridico del documento de transporte multimodal en el Convenio de Ginebra de 1980*, in *Derecho uniforme del transporte internacional. Cuestiones de actualidad*, a cura di A. Madrid Parra, Madrid, 1988, p. 123 ss., spec. 126; G. SILINGARDI, A. G. LANA, *Il trasporto multimodale*, Roma, 1994, p. 43 ss.

⁴⁶ V., *ex plurimis*, M. M. COMENALE PINTO, *I documenti elettronici del trasporto*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, p. 33 ss., spec. 42 ss.; E. FADDA, *I documenti del trasporto multimodale*, in *Studi in onore di Gustavo Romanelli*, Milano, 1997, p. 467 ss.

⁴⁷ Sulla distinzione fra le due accezioni di "sicurezza", come salvaguardia dai rischi connessi all'esercizio del veicolo (*safety*) e salvaguardia dai rischi derivanti da interferenze illecite (*security*): v. *ex plurimis* G. CAMARDA, *La sicurezza del volo in ambito aeroportuale: competenze e responsabilità*, in *Dir. trasp.*, 2003, p. 1 ss., spec. 10 ss.; ID., *La sicurezza nel diritto della navigazione: molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico*, in *Dir. trasp.*, 2010, p. 262 ss., spec. 271 ss.; M. M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, cit., p. 57 ss.; F. PELLEGRINO, *Sicurezza e prevenzione degli incidenti aeronautici*, Milano, 2007, p. 71 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Spunti di riflessione in tema di sicurezza marittima*, in M.P. RIZZO, C. INGRATOCI (a cura di), *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, Milano, 2014, p. 7 ss., spec. 17 ss.; G. VERMIGLIO, *Sicurezza: Safety, Security e sviluppo sostenibile*, in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, cit., p. 145 ss. Sulle problematiche in ambito portuale, v. M. CASANOVA, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, cit., p. 23 ss.; M. BRIGNARDELLO, *Le infrastrutture portuali nell'ambito della normativa comunitaria in materia di sicurezza*, in E. TURCO BULGHERINI, F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima ed aerea*, in atti del convegno di Napoli 25–26 gennaio 2013, Roma, 2013, p. 59 ss.

⁴⁸ La letteratura sui profili giuridici dell'impiego di *container* e sulle relative problematiche è oltremodo ampia: v., *ex plurimis*, G. M. BOI, *Il trasporto marittimo a mezzo contenitori: la giurisprudenza italiana di fronte al dato normativo*, in E. TURCO BULGHERINI (a cura di), *Studi in onore di Antonio Lefebvre d'Ovidio in occasione dei cinquant'anni del diritto della navigazione*, cit., p. 153 ss.; S. MAGNOSI, *Il trasporto marittimo di merci in container*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, II, cit., p. 461 ss.; M. BADAGLIACCA, *Il trasporto multimodale nell'unitarietà dei trasporti*, cit., p. 16 ss.

⁴⁹ Il riferimento è alla CSI – *Container Security Initiative* degli Stati Uniti d'America, che prevede il controllo preventivo nei porti di imbarco da parte di funzionari statunitensi dei contenitori destinati negli Stati Uniti. Cfr. J. ROMERO, *Prevention of Maritime Terrorism: The Container Security Initiative*, in *Chi. J. Int'l L.*, 4/2003, p. 597 ss.; S. Y. LEE, *The Container Security Initiative: Balancing U.S. Security Interests with the European Union's Legal and Economic Concerns*, in *Minn. J. Global Trade* 13/2003, p. 123 ss.; M. NOORTMANN, *The U.S. Container Security Initiative: A Maritime Transport Security Measure or an (Inter)National Public Security Measure*, in *Ius Gentium*, n. 10, 2004, p. 123 ss. In lingua italiana,

4. L'accesso alle infrastrutture

Certamente utile, poi, appare un confronto fra la visuale dell'amministrativista e quella globale del trasportista rispetto alle infrastrutture, che assumono rilievo diverso, a seconda delle modalità di trasporto⁵². Senza strade e ferrovie non potrebbe essere operato il trasporto su gomma⁵³ e quello ferroviario⁵⁴. Per il trasporto per acqua e per

v. G. M. BOI, *Contenitori e profili di sicurezza*, in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, cit., p. 1 ss., spec. 6 ss.

⁵⁰ È indubbio che quelle specifiche vicende costituiscano un termine di riferimento necessario per dare conto dell'evoluzione della normativa sulla sicurezza ("security") nei trasporti: v., *ex plurimis*, E. TURCO BULGHERINI, *Prevenzione e repressione degli attentati contro la sicurezza della navigazione aerea*, in A. ANTONINI, B. FRANCHI (a cura di), *Il diritto aeronautico a cent'anni dal primo volo*, atti dei convegni di Modena del 6-7 giugno 2003 e di Trieste del 26-27 settembre 2003, Milano, 2005, p. 177 ss., spec. 178; P. DUPONT-ELLERAY, *Le terrorisme aérien: de l'évolution de la menace à la riposte du droit à la piraterie aérienne*, in *Rev. fr. dr. aér.*, 2001, p. 392 ss.; M. M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, in G. CAMARDA, M. COTTONE, M. MIGLIAROTTI (a cura di), *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, atti del convegno di Milano del 22 aprile 2004, Milano, 2005, p. 53 ss.

⁵¹ "The USA PATRIOT Act: Preserving Life and Liberty (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)", firmato dall'allora Presidente degli Stati Uniti G. W. Bush il 26 ottobre 2001, e poi più volte prorogato.

⁵² Nell'attuale assetto del Governo, a seguito dell'art. 1, comma 376, della legge finanziaria 2008 (l. 24 dicembre 2007 n. 244) le funzioni relative a trasporti ed infrastrutture sono state accorpate sul presupposto che sarebbero venuti meno, in quello che era il precedente Ministero dei trasporti, i più rilevanti "compiti di direzione di enti", essendo diventate "Ferrovie dello Stato e Alitalia [...] società per azioni (senza, peraltro, diritti speciali)": cfr. H. CAROLI CASAVOLA, *L'amministrazione centrale*, in L. FIORENTINO (a cura di), *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme: omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, 2008, p. 1 ss., spec. 16. La vicenda non ha avuto uno svolgimento lineare. Il Ministero dei trasporti era a sua volta frutto di altri accorpamenti (sulla sua genesi, cfr. G. SANVITI, *Il ministero dei trasporti*, Roma, 1992, p. 17 ss.). Peraltro, già il d. lgs. 30 luglio 1999 n. 300 aveva accorpato i precedenti Ministeri dei Lavori pubblici e dei Trasporti e Navigazione, in ragione, fra l'altro, dell'intervenuto trasferimento di competenze alle Regioni (cfr. F. PIZZETTI, *Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (articoli 41-44)*, in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), *La riforma del Governo. Commento ai decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999 sulla riorganizzazione della presidenza del consiglio e dei ministeri*, Bologna, 2000, p. 325 ss., spec. 329). Tuttavia, il successivo d. l. 18 maggio 2006 n. 181, conv., con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2006 n. 233, aveva ripristinato la scissione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in Ministero delle infrastrutture e Ministero dei trasporti. Sulla ritenuta superfluità del Ministero dei trasporti, v. già, a suo tempo, S. CASSESE, *Il riordino del sistema ministeriale italiano*, in *Democrazia oggi*, n. 10, 1976, p. 9 ss., spec. 10. Non si è, viceversa, tenuto conto delle indicazioni, pur emerse nella letteratura, circa l'esigenza di creare una struttura ministeriale *ad hoc* per il mare (cfr. G. CAMARDA, *Convenzione «Salvage 1989» e ambiente marino*, Milano, 1992, p. 22; F. MORANDI, *La tutela del mare come bene pubblico*, Milano, 1998, p. 269).

⁵³ Per quanto concerne le infrastrutture stradali, va rimarcato il principio della gratuità per l'utilizzazione delle strade pubbliche aperte all'uso generale, introdotto con il r.d. 31 dicembre 1923 n. 3043, che ha poi conosciuto eccezioni, anche in ragione del contenimento del traffico veicolare per ragioni ambientali (cfr. G. VERMIGLIO, *Studio sulle implicazioni giuridiche del road pricing*, in G. VERMIGLIO (a cura di), *Autostrade del mare. Sicilia piattaforma logistica del Mediterraneo. Studi e ricerche*, Messina, 2009, p. 83 ss.). Sul rilievo della pianificazione della viabilità autostradale, restano ancora attuali le considerazioni di G. VERMIGLIO, *Concessioni autostradali e pianificazione del sistema di viabilità*, Milano, 1976, p. 6 ss. Da ultimo, sull'utilità del bene "autostrada" a "soddisfare il diritto alla mobilità, in quanto area destinata al pubblico transito e alla circolazione", v. S. ZUNARELLI, L. DI GIROLAMO, *Il settore autostradale*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., p. 165 ss., spec. 167.

⁵⁴ Significativo, in campo ferroviario, è stato l'impatto del processo di separazione fra impresa ferroviaria e gestione della rete (su cui v. in generale L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009, p. 101 ss.), principiato con la direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 (v. L. LANUCARA, *Il contesto normativo*

quello per aria, l'infrastruttura è più rilevante per la fase iniziale e per quella finale⁵⁵, sebbene stia assumendo sempre maggiore importanza il ruolo di altre infrastrutture e dei servizi connessi, che vengono assicurati per le fasi di navigazione: alludo a fari, radiofari, sistemi di navigazione e di assistenza al volo⁵⁶.

Particolare incidenza assumono, rispetto al tema esaminato, i punti di scambio modale terrestre/ferroviario, ed i cosiddetti «interporti», in cui vengono offerti anche servizi logistici⁵⁷. Del tutto intuibile, poi, è l'importanza di un sistema telematico di riferimento per la gestione della rete logistica nazionale, noto come “*Intelligent Transport System*” (ITS), affidato dal d.m. (Trasporti) 20 giugno 2005 numero 18T e dall'art. 61 *bis* del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, come convertito dalla l. 24 marzo 2012 n. 27, ad una società appositamente costituita⁵⁸.

Acquisita la coscienza delle limitazioni operative connesse all'impiego delle infrastrutture, si pone il problema della loro fruibilità, più evidente per porti ed aeroporti (accesso alle banchine, bande orarie, ecc.)⁵⁹, anche in relazione alla valutazione degli interessi connessi⁶⁰.

comunitario nel settore ferroviario a seguito dell'approvazione del terzo pacchetto ferroviario, in *Dir. com. sc. internaz.*, 2008, p. 825 ss., spec. 827; M. NARDOVINO, *Lo sviluppo del sistema ferroviario nazionale verso la liberalizzazione*, in *Riv. dir. eur.*, 1999, p. 57 ss., spec. 60). Sui successivi tre pacchetti di liberalizzazione ferroviaria, v. C. BATTISTINI, *Liberalizzazioni e concorrenza nel trasporto ferroviario europeo*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, p. 571 ss., spec. 593 ss.; sul quarto pacchetto ferroviario, cfr. A. ROMAGNOLI, *L'accesso al mercato dei servizi di cabotaggio ferroviario in ambito europeo nel quadro del processo di liberalizzazione del trasporto internazionale di passeggeri: l'esperienza francese e quella italiana a confronto*, in *Riv. dir. nav.*, 2013, p. 134 ss., spec. 160; L. DI GIROLAMO, *The liberalization process of the market for domestic rail passenger services: the Italian perspective*, in *Rev. der. transp.*, n. 14, 2014, p. 49 ss., spec. 69 ss. Sul nuovo assetto del trasporto ferroviario, nella prospettiva dell'istituzione della ART, e dell'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria, v. M. BRIGNARDELLO, E. G. ROSAFIO, *Il settore ferroviario*, in F. BASSAN (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia*, cit., p. 143 ss.

⁵⁵ Cfr. M. M. COMENALE PINTO, *Servizi portuali ed aeroportuali*, cit., p. 229 ss.

⁵⁶ Cfr. M. GRIGOLI, *Profili della evoluzione normativa e sistematica dell'assistenza al volo in Italia*, in *Trasporti*, n. 72-73, 1997, p. 23 ss., spec. 26; S. MAGNOSI, *Aspetti evolutivi dell'attività di gestione e controllo del traffico aereo: dalla Convenzione di Parigi del 1919 ai sistemi satellitari*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, II, Roma, 2002, p. 1453 ss., spec. 1457 ss.

⁵⁷ Come puntualizza il *Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica*, approvato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2015, 112 “*Accanto agli interporti, che integrano le attività connesse al transito delle merci con quelle relative alla lavorazione e al warehousing, esistono altre tipologie di infrastrutture logistiche specializzate in alcune di tali attività. Queste sono in gran parte gestite da operatori privati che fanno riferimento a scali ferroviari esistenti o che si collocano su aree interamente private, adeguatamente infrastrutturate. Si può trattare di centri intermodali, centri merci, autoporti o piattaforme logistiche in senso lato*”. Pende attualmente in Senato (S: n. 105), il disegno di legge “*Legge-quadro in materia di interporti e piattaforme logistiche territoriali*”, di iniziativa del Sen. Filippi. In generale sulle problematiche giuridiche degli interporti, v. E. FANARA, G. VERMIGLIO, *L'interporto come «sistema» interportuale*, in CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE. PROGETTO FINALIZZATO TRASPORTI, 5° *Convegno Nazionale* (Napoli, 21-23 settembre 1988), *Atti*, I.3, s.l., s.a., p. 1109; G. VERMIGLIO, *Aeroporti e Interporti*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1989, p. 208 ss.; G. SILINGARDI, *Attività di realizzazione e gestione delle strutture interportuali e controlli pubblici*, in *Trasporti*, 50/52, 1990, p. 3 ss.; G. SILINGARDI, A. G. LANA, *Il trasporto multimodale*, cit., p. 92 ss.; G. MARCHIAFAVA, *Il testo della legge quadro sugli interporti*, in *Treccani. Libro dell'anno del diritto*, 2012, p. 601 ss.

⁵⁸ Si tratta della UIRNet S.p.A. Il 75% del capitale fa capo a 21 interporti e ad Assoporti (fonte: Sole 24 Ore del 16 gennaio 2014, che dà anche notizia la gara europea per l'individuazione del soggetto promotore della piattaforma logistica nazionale).

⁵⁹ La previsione, in base al testo vigente della Carta costituzionale, derivante dalla modifica del titolo V, ai sensi della l. cost. 21 ottobre 2001, n. 3, di una competenza concorrente fra Stato e Regioni in tema di grandi reti di trasporto e di navigazione e di porti ed aeroporti (G. SCACCIA, *Il riparto delle funzioni*

Significativo è il caso dei servizi di trasporto caratterizzati da oneri di servizio pubblico⁶¹, espressamente considerati, con riferimento alle bande orarie in aeroporto, dal Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993⁶².

Si sta iniziando a maturare la coscienza che il medesimo problema si può presentare anche per l'accosto alle banchine nei servizi di trasporto marittimo, tanto che è stato espressamente considerato rispetto agli oneri di servizio pubblico per i collegamenti marittimi, ai sensi dell'art. 4 del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio del 7

legislative fra Stato e Regioni, in AA.VV., *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte generale, Milano, 2006, p. 1 ss., spec. 10; M. MARESCA, *Il riparto delle competenze legislative nell'ordinamento italiano con riguardo alla materia del trasporto e dei porti. L'incidenza dei principi fondamentali e degli obblighi internazionali*, in *Dir. comm. internaz.*, 2003, p. 273 ss.) ha suscitato riserve nei commentatori: cfr. S. BUSTI, *Il riparto tra Stato e regioni delle competenze normative sugli aeroporti civili*, in *Dir. trasp.*, 2008, p. 341 ss.

⁶⁰ La questione è disciplinata (Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993) e studiata specialmente per le bande orarie aeroportuali: cfr. *ex plurimis* G. SILINGARDI, D. MAFFEO, *Gli slots: Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Torino, 1997; D. MAFFEO, *La riforma dell'art. 8.4 del reg. (CEE) n. 95/93*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 711 ss.; F. GASPARI, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012; G. PRUNEDDU, *Il ruolo del coordinatore per l'assegnazione delle bande orarie*, in *Riv. dir. nav.* 2016, p. 607 ss.; M. P. RIZZO, *L'utilizzazione della infrastruttura aeroportuale*, *Giureta*, 2016, p. 121 ss. Per riferimenti alle analoghe problematiche delle tracce orarie per l'accesso alla rete ferroviaria: cfr. L. LANUCARA, *Il contesto normativo comunitario nel settore ferroviario a seguito dell'approvazione del terzo pacchetto ferroviario*, in *Dir. com. sc. internaz.*, 2008, p. 825 ss., spec. 835. Sul ruolo dell'ART rispetto a tale specifica questione, cfr. M. BRIGNARDELLO, E. G. ROSAFIO, *Il settore ferroviario*, cit., p. 144 ss. V. anche S. TORRICELLI, *L'attività economica regolata di gestione della rete ferroviaria*, in P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela*, Napoli, 2016, p. 97 ss., spec. 111 ss.

⁶¹ Si tratta, come scriveva G. SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 45 ss., spec. 48, dello "strumento di valenza generale con il quale l'Unione europea ha profondamente modificato la filosofia interventistica nel campo del trasporto". La definizione è costantemente ricavabile (sia pure con ricorso in alcuni casi alla nozione di "obbligo", ed in altri di "onere") da vari testi normativi in materia di trasporto, a partire dall'art. 2, § 1, del reg. (CEE) n. 1191/69 del Consiglio del 26 giugno 1969 relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, che richiamava quegli "obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni" (il regolamento in questione è stato poi abrogato dal Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, che ha mantenuto un'analoga definizione nel proprio art. 2, lett. d). In tema la letteratura è riferita prevalentemente al trasporto aereo: v. anche G. RINALDI BACCELLI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in G. SILINGARDI, A. ANTONINI, B. FRANCHI (a cura di), *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano, 1998, p. 93 ss.; M. DEIANA, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.*, 2001, p. 423 ss.; L. MASALA, *Analisi delle forme di intervento pubblico nei traffici aerei di linea*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, atti del Convegno di Sassari-Alghero del 15-16 ottobre 1999, Torino, 2002, p. 111 ss., spec. 135 ss.

⁶² In base all'art. 9, § 1, lett. b, di tale regolamento, lo Stato può riservare bande orarie per rotte sulle quali siano stati imposti oneri di servizio pubblico: cfr. in tema L. MASALA, *L'assegnazione degli slot aeroportuali nei voli di linea onerati*, in M. CARDIA (a cura di), *La continuità territoriale nel trasporto aereo e l'insularità. L'esperienza sarda*, Cagliari, 2012, p. 43 ss.; M. DEIANA, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo*, cit., p. 423 ss.; M. COLANGELO, *La disciplina degli slots. Regole e modelli*, Roma, 2009, p. 40. Il vettore aereo, che abbia esercitato per una stagione determinate bande orarie in regime di oneri di servizio pubblico, non può al termine di essa invocare il beneficio della cosiddetta "grandfather's rule", di cui all'art. 8, comma 2, del detto reg. (CEE) n. 93/95, ai fini della riassegnazione delle stesse bande orarie, anche se queste siano state in precedenza esercitate dallo stesso vettore per il servizio ordinario: Cons. Stato, sez. VI, 15 settembre 2010 n. 6730, in *Dir. trasp.*, 2012, p. 207 ss., con nota adesiva di G. PRUNEDDU, *Spunti in tema di grandfather's rule e continuità territoriale*, ivi, p. 211 ss.

dicembre 1992 “*concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo)*”⁶³.

5. Il principio «user pays»

Per i cultori del diritto dei trasporti, il non proprio felice esito dell'esperienza delle privatizzazioni, in particolare nel Regno Unito nell'ambito del settore ferroviario, è un dato ormai acquisito⁶⁴. Potrei aggiungere considerazioni di carattere analogo per quello che riguarda il sistema ferroviario tedesco e per altri tentativi di applicazione delle aperture liberistiche del terzo pacchetto ferroviario e per quello che ne è seguito poi, tanto da indurre a progettare un “*quarto pacchetto ferroviario*”⁶⁵.

⁶³ Di tale aspetto specifico si rinviene, ad esempio, traccia nell'art. 3, comma 4, della proposta di legge, d'iniziativa dei deputati Mura e altri, depositata il 5 agosto 2015, “*Norme per garantire i collegamenti marittimi con la Sardegna*” (XVII Legislatura; Camera n. 3279; in tema risulta peraltro pendente anche altra iniziativa AC 3706, del deputato Bianchi ed altri). La questione della disponibilità della banchina come potenziale fattore distorsivo della concorrenza è stata a suo tempo affrontata dall'AGCM con un parere del 28 settembre 1995 AS 55 (ex S 71). Si erano al riguardo puntualizzate “*in ogni caso, le esigenze prioritarie poste dalla necessità di assicurare un ordinato svolgimento del traffico marittimo di linea con le isole e dal rispetto dei principi di sicurezza della navigazione*” (cfr. M. GRIGOLI, *La tutela della concorrenza nella regolamentazione dell'approdo per i servizi di linea di trasporto marittimo con le isole*, in *Giust. civ.*, 1997, II, p. 55 ss., spec. 61). Sulla questione degli accosti in banchina, v. anche TAR Toscana 23 ottobre 1987, n. 1168, in *Dir. trasp.*, II/1988, p. 259 ss., con nota di C. BONFANTONI, *In tema di revoca di attracco preferenziale*, nonché Tar Sardegna, 10 marzo 2011, n. 208, in *Riv. dir. nav.*, 2012, p. 939 ss., con nota di L. MASALA, *Spunti in tema di regolamentazione di accosti e servizi marittimi di linea*, spec. 952 (e per il riferimento alle potenziali ricadute sugli oneri di servizio pubblico nel trasporto marittimo: *ivi*, nt. 1).

⁶⁴ Da una fase iniziale di pieno fallimento, è sembrato intravedere l'esito positivo dei correttivi successivamente adottati, fermo restando l'esigenza di superare problematiche persistenti. In generale, v. L. AFFUSO, *Il servizio ferroviario nell'esperienza britannica e internazionale*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2003, p. 99 ss.; C. M. COLOMBO, *Il mercato nel settore ferroviario britannico*, in *Amministrare*, 2011, p. 281 ss. V. anche il quadro di sintesi in chiave economica offerto da M. SEBASTIANI, *Le prospettive del trasporto ferroviario in Europa e in Italia*, in *Sindacalismo*, n. 10, 2010, p. 87 ss. Su caratterizzazione e rischi del modello di mercato regolamentato dei servizi ferroviari nel Regno Unito, cfr. CESIT, *Liberalizzazione e organizzazione del trasporto ferroviario in Europa. Rapporto di sintesi*, Roma, 1998, p. 67 ss. È recente la notizia di una rinazionalizzazione di una parte del servizio ferroviario (al di là delle pulsioni per una rinazionalizzazione dell'intera rete). È recente la notizia della riassunzione in mano pubblica del servizio ferroviario sulla East Coast, a seguito della crisi dei due operatori privati Stagecoach e Virgin: cfr. *State takes back control of east coast mainline*, in *The Guardian*, 10 maggio 2018.

⁶⁵ Si fa riferimento alla serie di proposte (formalizzate nel 2016), con cui si intende riformare il diritto ferroviario dell'Unione, per rimuovere i persistenti ostacoli alla creazione di uno spazio ferroviario europeo unico: cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul “*Quarto pacchetto ferroviario - Completare lo Spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europea*”, del 30 gennaio 2013, COM/2013/025 final. Su cui v. C. CATALDI, *Il «Quarto pacchetto ferroviario»: la proposta per uno spazio ferroviario europeo unico e liberalizzato*, in *Munus*, 2016, p. 143 ss. Sul contesto, v. da ultimo M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario: l'esperienza italiana nel contesto europeo*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 5, p. 1 ss. Alla presentazione del pacchetto, è seguita, l'11 maggio 2016, la pubblicazione degli atti del “pilastro tecnico” del pacchetto, finalizzati ad accrescere le economie di scala per le imprese ferroviarie, riducendo costi e tempi delle procedure amministrative: Regolamento (UE) 2016/796 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie; direttiva (UE) 2016/797 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario europeo; direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie. Successivamente, il 14 dicembre 2016 sono infine stati pubblicati gli atti riferiti al “pilastro politico” che vertono sull'assetto del comparto ossia: il Regolamento (UE) 2237/2016 relativo alla normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie; il Regolamento (UE) 2238/2016 che introduce norme sull'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri

Per quanto concerne il processo di liberalizzazione ferroviaria, l'Italia, peraltro, è stata ritenuta inadempiente degli obblighi relativi all'affermazione di un adeguato grado di indipendenza del gestore dell'infrastruttura⁶⁶.

Anche sotto il profilo dell'efficienza, non si sono verosimilmente raggiunti i risultati attesi. Sarebbe opportuno aprire una riflessione sulle problematiche generali del trasporto ferroviario⁶⁷.

A fronte dell'indubbio successo dell'alta velocità, almeno in termini di passeggeri trasportati, se ne deve constatare l'impatto non positivo in termini generali, economici, sociali, ed ambientali, lì dove manchi una rete in grado di sostenere contemporaneamente altre tipologie di servizi. Al riguardo, il *deficit* infrastrutturale può riflettersi, ad esempio, sul trasporto regionale⁶⁸: può derivarne un incremento del trasporto gommato, magari individuale, con conseguenze non propriamente coerenti con l'obiettivo della sostenibilità ambientale, verso il quale dovrebbe muovere la politica eurounitaria dei trasporti⁶⁹, e comunque tali da riflettersi negativamente su tutta la collettività.

La questione va posta in relazione anche con l'affermazione generale del principio che vuol far ricadere sugli utenti il costo delle infrastrutture. Si tratta di un'affermazione che ha un'origine anche più risalente, e più generale, del quadro euro-unitario a cui ci stiamo principalmente riferendo oggi.

A questo riguardo, vanno evocate le linee guida UNCITRAL del 2000 sulla partecipazione dei privati alla costruzione delle infrastrutture⁷⁰, ma potremo andare ben più indietro, per risalire alle prime delibere, della seconda metà degli anni '60, e dell'inizio degli anni '70 del secolo scorso, in materia di affermazione del principio «*user pays*», nell'ambito dell'ICAO.

per ferrovia e la direttiva (UE) 2016/2370 che riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria. Per quanto concerne l'Italia, con la legge di delegazione europea 2016-2017 (legge 25 ottobre 2017 n. 163) è stata conferita al Governo la delega per il recepimento delle direttive (UE) 2016/797, (UE) 2016/798 e (UE) 2016/237.

⁶⁶ Corte di Giustizia UE, sentenza 3 ottobre 2013, C-369/11, *Commissione c. Italia*, in *Giorn. dir. ammin.* 2014, p. 136 ss., con nota di A. M. ALTIERI, *L'indipendenza del gestore della rete ferroviaria nel diritto europeo*. V. anche il commento di C. CATALDI, *La sentenza della corte di giustizia c-369/11 e la liberalizzazione «debole» del trasporto ferroviario*, in *Munus*, 2014, p. 274 ss.

⁶⁷ Al riguardo, sembrano ancora per molti versi attuali le conclusioni di L. AFFUSO, *Il servizio ferroviario nell'esperienza britannica e internazionale*, in *Merc. Conc. Regole*, 2003, p. 99 ss., spec. 113 ss.

⁶⁸ Nell'ambito del quale, a seguito dell'involuzione della disciplina, a partire dal d.lgs. 19 novembre 1997 n. 422, che ha comportato il trasferimento delle relative competenze a livello regionale, si registra una "zona d'ombra" rispetto all'affermazione del principio di concorrenza nell'affidamento dei servizi: M. GIACHETTI FANTINI, *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, cit., p. 35.

⁶⁹ Sul punto, è sufficiente fare riferimento Libro Bianco sui trasporti, pubblicato dalla Commissione europea il 28 marzo 2011, intitolato "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", su cui v. O. CAMPANELLI, *Il rapporto tra i trasporti e l'ambiente: il Libro Bianco della Commissione europea*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, p. 131 ss. In generale, v. M. BADAGLIACCA, *L'evoluzione della politica europea dei trasporti nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'integrazione dei trasporti*, cit., p. 165; M. NINO, *La politica dei trasporti dell'Unione europea e le problematiche riguardanti la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile*, in *Dir. comm. internaz.*, 2013, p. 227 ss.; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano, 2010; G. ROMANELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Trasporti, turismo, sostenibilità ambientale*, in *Dir. traspt.*, 2000, p. 659 ss.; G. VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile*, cit. V. anche L. AMMANNATI, *Verso un trasporto sostenibile, Interoperabilità intermodale e digitalizzazione*, in L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile*, cit., p. 11.

⁷⁰ Cfr. UNCITRAL, *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*, New York, 2001.

In tale ottica, era stato sovvertito l'iniziale principio della gratuità dell'accesso alle infrastrutture aeronautiche⁷¹, affermatosi in un'epoca storica in cui l'attività aeronautica era essenzialmente in mano statale o in cui comunque i servizi aerei si basavano su forti sovvenzioni pubbliche⁷².

Siffatto mutamento di rotta doveva peraltro collocarsi nel quadro complesso della convenzione di Chicago del 1944 sull'aviazione civile, che, con l'art. 15, prevedeva la parità di accesso dei vettori, a prescindere dalla bandiera⁷³, nell'ambito di aeroporti e comunque di infrastrutture. Queste ultime dovevano, per altre disposizioni della stessa convenzione, essere oggetto di obbligo (peraltro non sanzionato) di realizzazione da parte dei singoli Stati membri della Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale⁷⁴.

6. Il principio dell'organizzazione ed il diritto dei trasporti

⁷¹ Il principio che i costi debbano ricadere sull'utente del servizio è stato affermato per la prima volta in ambito ICAO nel 1967, nella conferenza "CARF" ("*Conference on Airports and Route Air Navigation Facilities*"). Sulla materia opera oggi il documento ICAO 9082 (ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services), giunto alla IX edizione, che risale al 2012. Cfr. in generale G. RINALDI BACCELLI, *La collaboration internationale en matière aeroportuaire*, Montreal, 1979, p. 59; M. M. COMENALE PINTO, *Il problema del finanziamento degli aeroporti nella prospettiva europea*, in M. O. Folchi (a cura di), *ALADA en Cabo Verde*, Buenos Aires, 2013, p. 100 ss., spec. 103. Il principio in questione ha avuto minor successo per quanto concerne le infrastrutture relative alle modalità di trasporto diverse da quello aereo; tendenzialmente attuale sul punto appare; M. MATHEU, *Le financement des infrastructures de transport*, in *Rev. d'écon. financière*, n. 51, 1999, p. 137 ss.

⁷² Cfr. F. PELLEGRINO, *La massificazione del trasporto aereo*, in A. S. BERGANTINO, F. CARLUCCI, A. CIRÀ, E. MARCUCCI, E. MUSSO (a cura di), *I sistemi di trasporto nell'area del Mediterraneo: infrastrutture e competitività*, Milano, 2013, p. 17 ss. Per una ricostruzione in chiave economica di tale fase, cfr. F. ROTONDI, *La ricerca del valore nel settore del trasporto aereo. La prospettiva dei sistemi allargati*, Milano, 2008, p. 176 ss.; G. PROFUMO, *Le strategie di crescita nei servizi di trasporto aereo*, Torino, 2017, p. 99. Tale assetto economico, generalizzato a livello globale, spesso finiva per incidere sulla stessa disciplina privatistica., come è stato osservato a proposito dell'esonero dalle misure cautelari degli aerei impiegati in servizi aerei di linea, in base alla Convenzione di Roma del 1933 sul sequestro di aeromobili; cfr. M. M. COMENALE PINTO, *Misure cautelari sugli aeromobili impiegati in servizio di trasporto*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, p. 107 ss., spec. 114 ss.

⁷³ In tema, cfr. E. O. BAILEY, *Article 15 of the Chicago Convention and the Duty of States to Avoid Discriminatory User Charges: the US-UK London Heathrow Airport User Charges Arbitration*, in *Annals Air & Space Law*, 1994-II, p. 81 ss., spec. 82 ss. Si trattava di previsione ispirata a quella corrispondente dell'art. 24 della Convenzione di Parigi del 1919 sull'aviazione civile (su cui v. A. AMBROSINI, *Corso di diritto aeronautico*, I, Roma, s.d., ma 1933, p. 144 s.). Disposizioni specifiche in tema di tariffazione aeroportuali, con divieto di trattamenti discriminatori, o comunque di politiche predatorie, erano inserite anche nello *Standard Form* di accordo bilaterale di traffico aereo approvato dalla Conferenza di Chicago del 1944, come nei primi accordi bilaterali conclusi nel secondo dopoguerra, a partire dall'accordo di Bermuda. Si tratta, peraltro di una delle estrinsecazioni del più generale principio di non discriminazione, espresso anche in altre previsioni della Convenzione di Chicago, come gli artt. 7, 9, 11 e 35: cfr. M. ZYLICKS, *International Air Transport Law*, Dordrecht, 1992, p. 77.

⁷⁴ In base a tale previsione, gli Stati contraenti, devono, nei limiti del possibile, provvedere a) a stabilire nel proprio territorio, aeroporti, servizi radio, servizi meteorologici ed altre installazioni per la navigazione aerea internazionale, in conformità al modello ed al sistemi raccomandati o stabiliti di volta in volta in applicazione della presente Convenzione; b) ad adottare e porre in funzione gli adatti sistemi standardizzati di procedura per le comunicazioni, di codici, di marche, di segnalazione, di illuminazione e di altri metodi e regole pratiche; c) a collaborare alle misure internazionali tendenti ad assicurare la pubblicazione di mappe e carte aeronautiche. Cfr. D. DOMINICI, *La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo*, Milano, 1982, p. 96; G. MARTINI, *Dei beni pubblici destinati alle comunicazioni*, Milano, 1968, p. 72; G. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico dell'assistenza aeroportuale*, ora in *Studi di diritto aeronautico*, Milano, 1977, p. 169 ss. spec. 179.

Le considerazioni che precedono portano a riconoscere il principio dell'organizzazione fra gli elementi fondanti del diritto dei trasporti⁷⁵. A ben guardare, ciò era già insito nella costruzione del “*trasporto autarchico*”, alla base della visione di Antonio Scialoja, fondatore della Scuola napoletana del diritto della navigazione, fondatore della Rivista del diritto della navigazione e ispiratore dell'ancora oggi vigente (sia pure con gli aggiornamenti richiesti dal tempo) codice della navigazione del 1942⁷⁶.

In effetti la “*comunità viaggiante*”⁷⁷, separata dalla comunità territoriale, ha una sua propria organizzazione, con le sue peculiarità; del resto non mi sembra un caso che il ruolo della comunità viaggiante, separata dal contesto terrestre, abbia ispirato studiosi di materie diverse dal diritto della navigazione e dei trasporti, e dal diritto amministrativo.

Mi viene in mente al riguardo il “*Gubernare navem, gubernare rem publicam*”⁷⁸, che appunto evidenzia il rapporto di discendenza, o almeno di parentela, fra le problematiche dell'organizzazione a bordo e le corrispondenti questioni dell'organizzazione di quello al quale potremmo riferirci, *ante litteram*, come “*Stato*”. Insomma, anche se deve darsi atto di una certa propensione di una buona parte degli studiosi del settore a privilegiare gli aspetti privatistici, va assolutamente ribadito che il diritto della navigazione e dei trasporti non può prescindere dal considerare con altrettanta attenzione i problemi di organizzazione.

Fra i molti temi che possono essere menzionati come meritevoli di costante esame nella prospettiva del diritto della navigazione e dei trasporti, io evocherei almeno le infrastrutture, la sicurezza, la multimodalità e la logistica, con il riferimento al principio del “*just in time*” (“JIT”).

Tornando alla questione specifica che ha costituito lo spunto di questo intervento, credo possa concordarsi sul fatto che la multimodalità, oltre a contribuire a ridurre i tempi di percorrenza, e a razionalizzare i costi, potenzialmente incida in maniera positiva ai fini della stessa sostenibilità ambientale del trasporto, come, del resto, può avvenire con il trasporto sovrapposto⁷⁹.

La multimodalità può rappresentare, quindi, una delle possibili soluzioni per la riduzione dei costi economici, ambientali e sociali del trasporto, dovuti ai problemi di congestione del traffico, conseguenti allo squilibrio modale⁸⁰. Si tratta di una

⁷⁵ Al riguardo, sia pure nell'ottica del «diritto della navigazione», cfr. G. PESCATORE, *Oggetto e limiti del diritto della navigazione*, in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, I, Bologna, 1952, p. 202.

⁷⁶ V. al riguardo A. SCIALOJA, *Sistema del diritto della navigazione*, I, ed. III, Roma, 1933, p. 12. Cfr., da ultimo, U. LA TORRE, *Gli UAV: Mezzi aerei senza pilota*, in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, Navigazione e Trasporto*, cit., p. 93 ss.

⁷⁷ Concetto su cui v. in generale R. TRANQUILLI LEALI DE ANGELIS, *Lineamenti della comunità viaggiante nel diritto della navigazione*, ed. provv., Roma, 1992. La nazionalità della nave costituisce una qualificazione della comunità viaggiante nella ricostruzione di R. QUADRI, *Le navi private nel diritto internazionale*, Milano 1939, p. 37: “*la nazionalità della nave non è altro che una qualificazione della comunità viaggiante ai fini della sottoposizione di questa alla potestà di governo dello Stato della bandiera*”.

⁷⁸ Come è noto, il paragone fra funzioni di governo e gestione della nave è assai frequente nei classici greci e romani: si rinvia a C. M. MOSCHETTI, *Gubernare navem, gubernare rem publicam; contributo alla storia del diritto marittimo e del diritto pubblico romano*, Milano, 1966; più recentemente, v. G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003, p. 71.

⁷⁹ Modello, quest'ultimo, a cui occorre far riferimento, rispetto al traffico *Ro-Ro*: cfr. *supra*, sub nt. 1. Per i servizi di traghetto ferroviario, cfr. M. RIGUZZI, *I servizi di traghetto delle Ferrovie dello Stato*, in L. TULLIO, M. DEIANA (a cura di), *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, atti del convegno di Cagliari del 30 giugno – 1° luglio 2000, Cagliari, 2001, p. 89 ss.

⁸⁰ G. ROMANELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Trasporti, turismo, sostenibilità ambientale*, cit., p. 666; L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, in *Giureta*, 2013, p. 19 ss.

prospettiva che è stata sviluppata, a livello euro-unitario⁸¹, con il progetto delle “Autostrade del mare”⁸².

In Italia è stata attuata attraverso una politica di incentivazione della modalità marittima⁸³, oltre che di quella ferroviaria⁸⁴, sulla base dell’art. 1, commi 647, 648 e 649 della l. 28 dicembre 2015 n. 208 (legge di stabilità 2016)⁸⁵.

Si trattava, in effetti, di una direzione tracciata dalla Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992 su ambiente e sviluppo⁸⁶, nonché nella specifica conferenza

⁸¹ G. M. BOI, *Autostrade del mare e problematiche giuridiche*, in *Dir. maritt.*, 2004, p. 1591 ss., spec. 1592; M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, cit., p. 160 ss.

⁸² Una definizione di “autostrade del mare” è oggi rinvenibile nell’art. 21, § 1 del Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, secondo cui: “Le autostrade del mare, che rappresentano la dimensione marittima delle reti transeuropee dei trasporti, contribuiscono alla realizzazione di uno spazio europeo dei trasporti marittimi senza barriere. Le autostrade del mare consistono in rotte marittime a corto raggio, porti, attrezzature e infrastrutture marittime connesse, nonché impianti, come anche in formalità amministrative semplificate che permettono il trasporto marittimo a corto raggio o servizi mare-fiume tra almeno due porti, incluse le connessioni con il retroterra”. La dichiarazione di Atene del 2014 (approvata il 7 maggio 2014 dai Ministri europei competenti in materia di *shipping*) ha sottolineato la necessità che il trasporto marittimo a corto raggio giochi un ruolo più forte nella UE per garantire i flussi commerciali, compresi quelli tra la terraferma e le isole, e per sottrarre al trasporto su gomma i traffici a lunga distanza, secondo esigenze già evidenziate anche nel libro bianco dei trasporti del 2011 [§§ 19, 27], dopo che il libro bianco del 2001 aveva evidenziato il preoccupante incremento e predominio del trasporto stradale di merci (ed ancor più di passeggeri). Per quanto riguarda le merci, l’allora Comunità europea, aveva individuato la soluzione delle cosiddette “autostrade del mare”, fin dal vertice europeo di Essen del 1994, nell’ambito del programma per lo sviluppo delle *Reti Trans-europee di Trasporto*. In generale cfr.: M. BRIGNARDELLO, *Short sea shipping: spunti di riflessione su alcune problematiche giuridiche e la loro incidenza sul piano economico*, in *Econ. dir. terziario*, 2004, p. 591 ss.; M. CARLIER DE LA VALLE, *Las autopistas del mar y el desarrollo sostenible en la UE*, in F. MARTÍNEZ SANZ, M. V. PETIT LAVALL (a cura di), *I Congreso Internacional de transporte: los retos del transporte en el siglo XXI* (atti del convegno di Castellón de la Plana del 4/6 maggio 2004), Valencia, 2005, p. 1521 ss.; M. ESTEPA MONTERO, *Regulación y transporte marítimo: las autopistas del mar*, in S. MUÑOZ MACHADO (a cura di), *Derecho de la Regulación Económica*, VI, *Transportes*, Madrid, 2010, p. 599 ss.; J. H. MONFORT, *El futuro del transporte en la Unión Europea: el Short Sea Shipping o transporte marítimo de corta distancia*, in F. MARTÍNEZ SANZ, M. V. PETIT LAVALL (a cura di), *Aspectos jurídicos y económicos del transporte: hacia un transporte más seguro, sostenible y eficiente*, cit., p. 1531 ss.; C. INGRATOCI, *Gli incentivi comunitari: il programma «Marco Polo»*, in G. VERMIGLIO (a cura di), *Autostrade del mare*, cit., p. 17 ss.; E. M. PUJIA, *Short sea shipping, autostrade del mare e nuove misure per un rilancio sostenibile del trasporto marittimo nel Mediterraneo*, in G. VERMIGLIO, F. PELLEGRINO, C. INGRATOCI (a cura di), *Il mercato del trasporto marittimo nel Mediterraneo: assetti organizzativi e crescita sostenibile*, Reggio Calabria, 2008, p. 51 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *L’integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti*, cit., p. 108 ss.; C. VAGAGGINI, *Gli incentivi europei e nazionali allo sviluppo delle autostrade del mare*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, p. 769 ss.

⁸³ Cfr. d.m. (infrastrutture e trasporti) 13 settembre 2017, n. 176, In tema, v. C. VAGAGGINI, *Il Marebonus: il nuovo incentivo del settore marittimo*, in *Riv. dir. nav.*, 2017, p. 749 ss.

⁸⁴ Cfr. d.m. (infrastrutture e trasporti) 14 luglio 2017 n. 125.

⁸⁵ Sulle misure di incentivazione del trasferimento modale e sul loro contesto, v. in generale L. MARFOLI, *Mobilità sostenibile e trasporto intermodale*, cit., p. 35 ss.; nella letteratura economica: E. CASSETTA, C. POZZI, A. SARRA, *Infrastrutture di trasporto e crescita. Una relazione da costruire*, Milano, 2013, p. 157 ss.

⁸⁶ Su tale contesto, in generale, con riferimento al diritto dei trasporti, v. *ex plurimis*, oltre G. ROMANELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Trasporti, turismo, sostenibilità ambientale*, cit., p. 663 ss.; G. CAMARDA, *L’evoluzione della normativa internazionale comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della*

DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI
I/2018

convocata a Vienna dal 12 al 14 novembre 1997 su trasporto ed ambiente, sotto gli auspici della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE), a cui è seguita la Carta di Londra del 16 giugno 1999 su trasporto, ambiente e salute adottata fra gli Stati europei membri dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS)⁸⁷.

navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 699 ss., spec. 712 ss.; F. PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, cit., p. 46 ss.

⁸⁷ Il documento è consultabile nel sito *web* dell'ufficio regionale per l'Europa dell'Organizzazione mondiale della sanità, alla pagina http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/88575/E69044.pdf.

Promossa da:

demetra
CENTRO STUDI