

# Diritto e politica dei trasporti

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

Promossa da:

**demetra**  
CENTRO STUDI

**Fascicolo**  
**I/2022**

# Diritto e politica dei trasporti

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

## Fascicolo I/2022

Promossa da  
**demetra**  
CENTRO STUDI

anno 5, n. 8 (I-2022)

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

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

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

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

ISSN 2612-5056

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

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

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



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

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista *on-line* e *open-access*, classificata dall’Anvur tra le riviste di classe A nell’area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an *on-line*, *open-access* Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di ottobre 2022

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

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
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. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)  
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
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 (Aeroporti 2030)  
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)  
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)  
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)  
Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)  
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Brasile)  
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)  
Prof. Aristide Police (L.U.I.S.S. “G. Carli” - 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)  
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	Prof. Marco Ragusa
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Avv. Francesco Scalia
Dott. Federico Di Palma	Dott. Antonio Mitrotti	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Francesco Ferrara	Dott. Simone Paoli	Avv. Giovanni Terrano
Dott. Simone Francario	Avv. Anton Giulio Pietrosanti	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella		

## 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/2022

### PRESENTAZIONE DEL FASCICOLO/PRESENTATION OF THE ISSUE

**Francesco Gaspari**

### ARTICOLI E SAGGI/ARTICLES AND ESSAYS

**Umberto La Torre**

Costa Concordia: un abbandono nave anomalo. Tra regole (disattese) e salvataggio della nave .....pag. 1

**Pierre de Gioia Carabellese, Camilla Della Giustina**

Employment and Platforms, viz. Self-employed versus Workers, that is the Question (or the Irresolvable Dilemma). Reflections about “Uber v. Aslam” of the UK Supreme Court .....pag. 16

**Valerio Di Stefano, Francesco Gaspari**

La pianificazione portuale in un’ottica di sostenibilità ambientale.....pag. 38

### CASI E QUESTIONI/CASES AND ISSUES

**Mara Costantino**

Trasporto pubblico locale e regionale: firmati due Protocolli contro le aggressioni .....pag.72

**Mara Costantino**

Appalti pubblici: più rapide compensazioni ad imprese per l’aumento dei prezzi dei materiali.....pag.74

# Presentazione del Fascicolo

---

## Francesco Gaspari

Associato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Roma "G. Marconi"

Direttore della Rivista

Diritto e Politica dei Trasporti ospita, nel suo primo fascicolo del 2022, tre saggi che trattano temi molto attuali.

Interessanti sono le considerazioni svolte da Umberto La Torre nel primo saggio, nel quale l'A. si sofferma sul noto caso riguardante la nave *Costa Concordia*, naufragata il 13 gennaio 2012 nei pressi dell'Isola del Giglio; evento che ad oggi, dalla scaturigine sino alla gestione del salvataggio, rimane anomalo nella storia della marineria. Si tratta di un disastro, esprimendoci con le parole dell'A., "*talmente eclatante da farne un unicum che esorbita da qualsiasi caso di scuola*". L'analisi condotta dall'A. è molto puntuale e dettagliata, in quanto Egli mette in evidenza come nei diversi gradi di giudizio relativi alla vicenda in parola la magistratura si sia concentrata quasi esclusivamente sul più alto in grado, mentre sono state archiviate le accuse nei confronti di coloro i quali, nella gerarchia di bordo, avrebbero dovuto (argomentando dal disposto di cui all'art. 293 c. nav.) rimpiazzarlo ed assumere il comando della nave. L'A. osserva inoltre come nella fattispecie in esame siano stati "*scardinati principi teorici assolutamente consolidati sui quali si radica la tradizionale figura del comandante*", vale a dire "*quello del potere unico e monocratico*", mentre è stata confermata la prerogativa fondante dell'istituto, vale a dire il carattere indefettibile del comando. I profili centrali del contributo riguardano la *vacatio* del comando, aspetti poco discussi e per questo oggetto di approfondimento in questa sede.

Il contributo di Pierre de Gioia Carabellese e di Camilla Della Giustina, dal titolo "*Employment and Platforms, viz. Self-employed versus Workers, that is the Question (or the Irresolvable Dilemma). Reflections about "Uber v. Aslam" of the UK Supreme Court*" analizza, invece, la prestazione lavorativa resa per il tramite della *platform economy*, con particolare riguardo alla giurisprudenza inglese, basata sulla legislazione britannica dell'*Employment Rights Act 1996*, nella sua versione più recente, modificata nel 2020. Il saggio affronta, nello specifico, il tema della qualificazione giuridica della nuova figura del "*gig worker*" o "*gig employee*".

Anche il saggio di Valerio Di Stefano e di Francesco Gaspari sulla pianificazione portuale affronta un tema particolarmente importante, ponendo in specifico risalto la sostenibilità ambientale e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il fascicolo ospita inoltre due contributi di Mara Costantino, inclusi nella sezione "*Casi e Questioni*". Il primo contributo riguarda il trasporto pubblico locale e regionale, nel quale vengono esaminati due Protocolli contro le aggressioni firmati dal Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), Enrico Giovannini, con il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, l'Anci, le associazioni e i sindacati firmatari dei relativi contratti: Asstra, Anav, Agens, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uil Trasporti, Faisa-Cisal, Ugl-Fna, Ugl-Ferrovieri, Fast-Confsal, Orsa Trasporti. Il secondo contributo riguarda gli appalti pubblici e prende in esame una circolare del MIMS rivolta alle principali stazioni appaltanti pubbliche (Rete Ferroviaria Italiana, ANAS, Autorità di sistema portuale, Provveditorati alle opere pubbliche, ecc.) chiamate a procedere il più tempestivamente possibile al pagamento alle imprese delle compensazioni sui contratti in essere dovute agli aumenti dei prezzi dei materiali verificatisi nel 2021.

*Articoli e Saggi*

**Costa Concordia: un abbandono nave anomalo. Tra regole (disattese) e salvataggio della nave \***

**Umberto La Torre**

*Professore ordinario di Diritto della navigazione  
presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro*

---

**Abstract**

*Costa Concordia: an anomalous ship abandonment. Between rules (disregarded) and ship rescue.*

*The break-up of the "chain of command" of the bridge team of the Costa Concordia cruise ship, which sank on 13 January 2012 on the rocks off the island of Giglio, remains an issue that has not been fully clarified or addressed in the various levels of justice. The judges' attention has focused almost exclusively on the highest court. Charges were filed against those who, in the shipboard hierarchy, should have (art. 293 c. nav.) replaced him and taken command of the ship. The crew remaining on board the Costa Concordia made up, in some way, for the absence of the captain and the impossibility of alternation ex lege.*

Parole chiave: *abbandono nave, sostituzione comandante, muster list, posizione di garanzia, emergenza.*

---

Sommario — 1. Premessa — 2. La ricostruzione dei fatti nel disastro della Costa Concordia — 3. Equipaggio, comando e sostituzione del comandante in corso di navigazione — 4. Abbandono nave in violazione dell'art. 303 c. nav. e inosservanza del Ruolo di appello — 5. Segue. Lo sfascio della "catena di comando" — 6. Segue. Gli effetti dell'inosservanza del Ruolo di appello sull'"abbandono nave" — 7. L'art. 293 c nav.: una norma che non tollera il vuoto — 8. Le anomalie del comando, tra assenza ed irreperibilità del comandante — 9. Conclusioni

**1. Premessa**

La nave da crociera Costa Concordia è naufragata il 13 gennaio 2012 a causa di uno spericolato avvicinamento lungo un tratto di mare prospiciente il porto dell'Isola del Giglio. Nel disastro hanno perso la vita 32 persone.

Il fondamento della responsabilità del comandante della nave è stato rinvenuto principalmente *"nella obiettiva contrarietà delle condotte alle norme di comportamento,*

---

\* Sottoposto a referaggio.

*di cui sono espressione le regole cautelari dirette a prevenire determinati eventi e nell'inosservanza del livello di diligenza, prudenza e perizia, dovuto e da esigersi per la posizione apicale di garanzia rivestita in funzione del suo ruolo apicale*"<sup>1</sup>.

La fonte del dovere impeditivo, secondo Cass. pen. sez. IV, 12 febbraio 2014 n. 6791, risiede nell'insieme delle norme «che, selezionando puntualmente condotte doverose alle quali il comandante deve attenersi specificano il contenuto dell'obbligo di "sovrintendere a tutte le funzioni che attengono alla salvaguardia delle persone imbarcate"»<sup>2</sup>. Comandante ed equipaggio devono tenere indenni da eventuali pericoli altri, affidati alla loro cura, in quanto non in grado di governare autonomamente situazioni di pericolo. È questa la chiave di interpretazione degli enunciati del Supremo Collegio nella materia che occupa<sup>3</sup>. Alla posizione di garanzia si riallacciano, come è noto, poteri di supremazia e controllo su fonti di pericolo<sup>4</sup>.

La causa generatrice del sinistro, nel caso dell'arenamento della nave *Costa Concordia*, deve ricercarsi in una serie di concause, anelli della c.d. "catena di errori"<sup>5</sup>. Questi

---

\* Il presente lavoro trae spunto dalla relazione su invito svolta alla tavola rotonda sui *Profili di interesse civilistico e di Diritto della navigazione*, organizzata dal Tribunale di Grosseto il 14 gennaio 2022, nel quadro delle commemorazioni svolte in occasione del decennale del naufragio della *Costa Concordia*. L'elaborato riprende talune osservazioni svolte nel saggio *Le anomalie del comando di nave: considerazioni sui casi Segesta Jet e Costa Concordia*, in *Dir. maritt.*, 2018, 837 ss., e ricade nel solco del progetto di ricerca internazionale "El transporte ante el desarrollo tecnológico y la globalización: nuevos desafíos jurídicos del sector marítimo y portuario" MICINN/FEDER/UE – (Ref. PID2019-107204GB-C32), cui la cattedra di Diritto della navigazione dell'Università degli Studi di Catanzaro aderisce in partenariato con altre Università italiane e straniere.

<sup>1</sup> Cass. pen. 12 maggio 2017 n. 35585, può leggersi in Cass. pen., 2018, 4, 1103.

<sup>2</sup> "La complessa organizzazione servente alla navigazione ed al governo di una nave da crociera di enormi dimensioni, quale la "Costa Concordia", risultava [...] caratterizzata da una struttura di comando verticistica, in cui le singole possibilità di intervento da parte dei titolari di posizioni di responsabilità cedono il passo a fronte delle scelte decisionali adottate dal titolare del comando": così Cass. pen. sez. IV, 12 febbraio 2014 n. 6791, in *Dir. maritt.*, 2015, p. 564, con nota di G. M. BOI, *Sulla centralità del ruolo del comandante*, p. 566.

<sup>3</sup> Nel reato omissivo improprio il legislatore non punisce la condotta (ancorché pericolosa) se non si verifica l'evento che si doveva evitare, e sempre che questo sia lesivo di interessi primari (cfr. G. FIANDACA, *Omissione*, in *Dig. disc. pen.*, VIII, Torino, 1994, p. 546). L'obbligo di attivarsi ricade solo su soggetti determinati, che, per disposizione di legge, per contratto ovvero per un fatto contingente, devono tenere indenni da eventuali pericoli altri, affidati così alla loro cura perché non in grado di governare, in modo autonomo, situazioni di pericolo.

<sup>4</sup> Secondo Cass. pen. 19 marzo 2013 n. 26239, "[...] nella relazione tra il pilota di comando ed il copilota (e più in generale tra i membri dell'equipaggio) i doveri facenti capo ai subordinati assumono un contenuto aggiuntivo consistente – in presenza di una ravvisata omissione da parte del superiore gerarchico – nell'obbligo di attivarsi, nei limiti fattuali che caratterizzano la singola posizione". Ne discende che anche sul copilota, componente dell'equipaggio di condotta dell'aeromobile, munito di titolo abilitante all'esercizio della professione, grava una posizione di garanzia ex art. 40 comma 2 c.p. Si può anche aggiungere che l'art. 885 c. nav., sotto la rubrica «morte o impedimento del comandante» è simmetrico all'art. 293 c. nav. Si avrà modo di riprendere l'argomento nel prosieguo del presente scritto.

<sup>5</sup> Quanto alla punibilità dei componenti del ponte di comando della *Costa Concordia*, le cui condotte hanno contribuito alla causazione del sinistro, la Cass. pen. Sez. IV, 12 febbraio 2014 n. 6791, cit., ha motivato nel senso che "La sentenza del G.i.p. con la quale, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., è stata applicata la pena concordata dalle parti nei confronti di C.A., J.R.B., S.C., R.F., e M.G., in ordine ai delitti di naufragio ed omicidio colposo plurimo e lesioni, verificatisi in Isola del Giglio la notte tra il 13 e 14 gennaio 2012 [...] gli imputati risultavano meritevoli delle attenuanti generiche, al fine di graduare la pena [...] le condotte degli imputati, se pur non di minima importanza, assumevano un rilievo evidentemente ridotto rispetto alla condotta del coimputato che rivestiva la posizione di comando della nave". Si veda pure Cass. pen. 26 novembre 2020 n. 6490, in *Dir. maritt.*, 2021, p. 369 ss. (pronunciatasi sull'incidente del 7 maggio 2013, allorché la nave *Jolly Nero*, in manovra, nelle acque dell'avamposto

includono comportamenti distinti, prevalentemente omissivi. Tra i più palesi, l'erronea e lacunosa applicazione della disciplina in tema di rotta e la distanza dalla costa, la velocità della nave in ore notturne ed in spazi limitati, la tenuta della guardia, il difetto di comunicazione tra comando ed equipaggio; ed ancora, a sinistro avvenuto, l'erogazione delle reticenti informazioni alla competente autorità marittima, la non corretta attivazione del Ruolo di appello<sup>6</sup>.

Mentre era in corso l'abbandono della nave in pericolo, il comandante si è allontanato in violazione del disposto dell'art. 303 c. nav. comma 2, che impone al più altro in grado di scendere per ultimo dalla nave pericolante. Ciò è accaduto sebbene fossero presenti centinaia di persone da assistere, oltre all'equipaggio regolarmente a bordo che doveva essere istruito sulle procedure da attuare.

Il comandante non è stato il solo a lasciare precipitosamente la nave che rischiava di affondare. Si tratta di profili, inerenti alla *vacatio* del comando, poco discussi, ma non per questo meno meritevoli di approfondimento.

## **2. La ricostruzione dei fatti nel disastro della Costa Concordia**

Alle ore 21.45 del 13 gennaio 2012, la nave *Costa Concordia*, con a bordo 4.229 persone (rispettivamente 3.206 passeggeri e 1.023 membri di equipaggio), causa sconsiderato

---

di Genova, urtava contro la struttura denominata Nuova Torre Piloti, cagionandone il crollo, con la morte di nove delle persone ivi addette, il ferimento di altre quattro e la distruzione della centrale di controllo del Compartimento marittimo di Genova), secondo cui *“Il c.d. “principio di affidamento” non vale ad escludere la responsabilità penale del comandante o di un ufficiale della nave in presenza del comportamento colposo di altri imputati, in quanto detto principio trova un temperamento nell’opposto principio secondo il quale il soggetto garante del rischio è responsabile anche del comportamento negligente o imprudente altrui purché questo rientri nel limite della ragionevole prevedibilità in base alle circostanze del caso concreto. Il comandante della nave è gravato da specifici obblighi di sorveglianza, controllo e coordinamento, disponendo degli strumenti necessari per prevedere le eventuali negligenze altrui e per evitare che tali negligenze siano produttive di eventi dannosi”*. Secondo Cass. pen. 20 gennaio 2017 n. 6376 (in CED Cass. n. 269063), il comandante ha obbligo di sovrintendere a tutte le funzioni inerenti alla tutela delle persone imbarcate ed è titolare di una posizione di garanzia nei confronti di tutte le persone che lavorano a bordo della nave sotto il suo controllo, indipendentemente dall'accertamento della esistenza di un rapporto di lavoro subordinato in senso civilistico, in ragione della sua naturale posizione gerarchica rispetto a coloro che sono imbarcati. Nel caso di specie, un cittadino extra UE, imbarcato a Trapani, era stato inserito in una rudimentale struttura organizzativa a bordo di una motopesca battente bandiera spagnola, con il ruolo di cuoco e di assistente dei subacquei che pescavano il corallo; in cambio, poteva immergersi (nonostante fosse privo di brevetto di immersione e privo delle tutele previste dalla legge antinfortunistica), quando vi era tempo per farlo. Lo sfortunato cuoco perdeva la vita durante una battuta di pesca in mare aperto.

<sup>6</sup> Il Ruolo d'appello, o *Muster list*, su cui avremo modo di soffermarci nel prosieguo del presente lavoro, è un piano di emergenza per contrastare situazioni di pericolo (es. uomo in mare, incendio, allagamento, collisione, incaglio ecc.) ed attuare idonee attività di protezione. L'art. 203, comma 1, del d.P.R. 8 novembre 1991 n. 435, recante *“Approvazione del regolamento per la sicurezza della navigazione e della vita umana in mare”*, elaborato dal legislatore sulla base della disciplina internazionale (racchiusa nella Convenzione Solas, parte B, sez. I, reg. 8 e sez. V, reg. 37, rubricata *“Muster list and emergency instructions”*) stabilisce che *“su ogni nave deve essere redatto, prima della partenza, a cura del comandante e su modello approvato dal Ministero, il ruolo di appello, per stabilire le consegne di ogni persona dell’equipaggio nei casi di emergenza, particolarmente per l’incendio a bordo e l’abbandono della nave”*.

avvicinamento notturno alla costa a velocità sostenuta (16 nodi), impattava contro gli scogli prospicienti l'Isola del Giglio, denominati "Scole"<sup>7</sup>.

Si legge nella sentenza della Cass. Pen. Sez. IV, 19 luglio 2017 n. 39585, che l'equipaggio non è stato informato dal ponte di comando sul reale accadimento dei fatti e non si potevano dare notizie ai passeggeri, i quali si radunavano spontaneamente sul punto di riunione, "*ma qualcuno di loro indossa[va] già il giubbotto di salvataggio e ciò non si concilia con le assicurazioni diffuse tramite annunci di blackout*". Nei minuti successivi, gli sviluppi della situazione, che andava peggiorando, erano celati alla quasi totalità dell'equipaggio ed a tutti i passeggeri<sup>8</sup>.

L'autorità marittima (avvisata non dalla nave ma informalmente, ed insospettata dalla sua posizione fuori rotta rispetto al programmato percorso) interpellava via telefono un ufficiale in plancia della *Costa Concordia*. Non erano inizialmente comunicate (a quanto consta, su indicazione del comandante) le veritiere condizioni della nave né si accennava all'incidente<sup>9</sup>. A bordo, malgrado il crescente sgomento tra i crocieristi, disorientati dalle contraddittorie comunicazioni diramate dalla plancia, il comandante tergiversava, mentre la *Costa Concordia* non cessava di imbarcare acqua e si sbilanciava gradualmente su un lato, inclinandosi sempre più<sup>10</sup>.

Già alle 21.58 la sala macchine informava il comandante circa l'allagamento di diversi compartimenti stagno. Rimaneva alto il rischio dello sbandamento, ma non si dava corso all'emergenza, compreso l'ammaino delle scialuppe di salvataggio<sup>11</sup>. Restavano lettera morta "allarme generale" e "ammaino" delle scialuppe di salvataggio, capisaldi del Ruolo di Appello (denominato, nella disciplina internazionale, *Muster list*) redatto dal comandante.

Ripetutamente sollecitato dal comandante in seconda, solo alle 22.43 il comandante diramava l'"emergenza generale"; tre minuti dopo i passeggeri erano invitati a recarsi nei punti di riunione e ad indossare il giubbotto di salvataggio<sup>12</sup>. Erano posticipati segnale di

---

<sup>7</sup> Lo squarcio alla carena di circa 70 metri provocava il rapido allagamento di vari compartimenti stagno, cosicché l'acqua raggiungeva anche il quadro elettrico. Il *blackout* comprometteva il funzionamento sia delle pompe di sentina (per scaricare gli allagamenti) e sia della timoneria. La nave, percorsa, dopo l'urto, una semicurva, si adagiava sugli scogli, sul suo lato sinistro, non distante dalla terraferma. Incapace di muoversi, si inabissava parzialmente e progressivamente si inclinava, così da rendere via via più complesso e poi impossibile l'ammaino delle scialuppe di salvataggio.

<sup>8</sup> Taluni dei quali, sempre più preoccupati dagli esiti del contesto in atto, avevano contattato (a quanto consta, prima delle ore 22.00) anche i Carabinieri di Prato per dare l'allarme. Si veda Trib. Grosseto 11 febbraio 2015, cit., p. 212.

<sup>9</sup> Si legge in Cass. Pen. Sez. IV, 19 luglio 2017 n. 35585, cit., che, "*Dopo la telefonata con R.F., F.S. dice ad A. di rispondere alla capitaneria di porto di Civitavecchia che c'è stato un blackout, che c'è bisogno di un rimorchiatore e che si sta valutando la situazione; in tal modo, secondo la ricostruzione accolta dalla Corte distrettuale, egli omette di comunicare l'esistenza della falla e l'allagamento del quadro elettrico principale*".

<sup>10</sup> Alle 21.54 si dava annuncio di un *blackout* ed alle 22.04 di un guasto elettrico in via di risoluzione. "*Con la nave al buio, inclinata, i motori spenti dopo un violento urto dire che si trattava di un semplice inconveniente era una vera e propria presa in giro*": così App. Firenze, cit., 299.

<sup>11</sup> Le circostanze, aggravate dall'evolversi dei fatti, rendevano, al contrario, pressoché improcrastinabile l'attivazione delle procedure tecniche volte a ridimensionare gli effetti dell'impatto e ad agevolare l'ordinata evacuazione dei crocieristi della nave.

<sup>12</sup> Il *Chapter III* della Convenzione SOLAS, stabilisce che i passeggeri devono essere istruiti in anticipo sull'uso dei giubbotti di salvataggio e sulle azioni da intraprendere in caso di emergenza (Regola 19, 2.2). Prima o immediatamente dopo l'imbarco, le istruzioni sono diramate ai passeggeri con appositi annunci, che devono essere compresi da tutto il personale imbarcato e divulgati mediante impianto di informazione pubblica della nave o con mezzo equivalente (Regola 19, 2.3). Le esercitazioni di abbandono nave (Regola 19, 3.3.1), regolano, tra le altre, la convocazione dei passeggeri e dell'equipaggio nei punti di raccolta,

*distress* (e contestuale *may day*), ed emergenza generale. Differito anche l'“abbandono nave”, diffuso in lingua inglese solo alle 22.54, dal comandante in seconda mentre il comandante si limitava a dare il suo assenso<sup>13</sup>.

In una atmosfera pervasa dall'angoscia e dall'incertezza, la nave si inclinava irrimediabilmente, tanto da rendere impossibile la calata delle scialuppe sul lato sinistro. Le conseguenze di disordine, disorganizzazione e, soprattutto, di spreco di tempo, sono state letali per una trentina di persone (tra passeggeri ed equipaggio), decedute, quasi tutte, per asfissia da annegamento<sup>14</sup>.

### **3. Equipaggio, comando e sostituzione del comandante in corso di navigazione**

L'equipaggio è un gruppo sociale composito, con al vertice il comandante (arg. ex art. 321 c. nav.). Quanto alla “disciplina di bordo” (art. 187 c. nav.) i membri dell'equipaggio debbono prestare “obbedienza” (e non semplicemente “osservare” le disposizioni dell'imprenditore o dei suoi collaboratori, arg. ex art.2104 c. civ. per il regime ordinario) e uniformarsi alle istruzioni dei “superiori”<sup>15</sup>. Anzitutto devono uniformarsi a quelle del

---

attuare tramite sistema di allarme. La *Mustar list* deve affissa nei locali della nave, compresi gli alloggi dell'equipaggio, e ciascun *crew member* potrà sempre prendere visione delle proprie consegne. Il Regolamento di sicurezza 435/1991, all'art. 232, “*Esercitazioni all'uso delle imbarcazioni e delle zattere di salvataggio*”, prescrive, al comma 1 che “*su tutte le navi devono essere eseguite esercitazioni generali e particolari finché l'equipaggio raggiunga un efficiente grado di preparazione tanto nella manovra tecnica delle imbarcazioni e zattere di salvataggio, quanto nella conoscenza dei doveri per tutti i casi di prevedibile emergenza*”, con una cadenza, art. 232 comma 3, di “*almeno una volta ogni 3 mesi in occasione di una esercitazione di abbandono nave*”. In tal modo l'equipaggio dovrebbe ottenere un adeguato livello di familiarizzazione con la nave, con le attrezzature di sicurezza con le squadre di lavoro ecc.

<sup>13</sup> Si legge nella sentenza del Trib. Grosseto, 11 febbraio 2015, cit., p. 600, “*penosamente inerte*”. L'ulteriore ritardo nel consentire l'abbandono della nave, secondo il giudice di primo grado, *ibidem*, p. 599, è aggravato dalla circostanza che già alle 22.51 il comandante, che tentennava, sembrava consapevole della necessità di impartire l'ordine di abbandono nave. Sul punto si veda, in termini succinti, Cass. Pen. sez. IV, 19 luglio 2017, cit., 12, ove si sottolinea che mentre i passeggeri si preparano allo sbarco ancora si temporeggiava nel disporre l'abbandono nave. In dottrina, v. P. PISA, *Il naufragio della Costa Concordia: profili di responsabilità penale*, in *Dir. pen. processo*, n. 3, 2012, p. 367, il quale osserva, *ivi*, p. 371, che “*l'addebito per colpa va costruito non solo sulla base della generica condotta imprudente che ha inizialmente causato il naufragio, ma anche con riferimento al ritardo nell'impartire l'ordine di abbandono nave e alla disorganizzazione nel predisporre ed eseguire l'evacuazione delle persone a bordo*”. Queste ultime considerazioni sono ampiamente suffragate dalle successive pronunzie sul caso di cui si discute.

<sup>14</sup> Secondo quanto testualmente riportato da Cass. Pen. sez. IV, 19 luglio 2017, cit., p. 13, i passeggeri che si trovavano sul lato dritto della nave riuscivano ad imbarcarsi sui mezzi di salvataggio grazie all'ausilio prestato dalle squadre dell'equipaggio intervenute senza formale ordine del comandante. Diversa sorte hanno avuto i crocieristi che erano sul lato sinistro, e che, per via dell'inclinazione della nave, non riuscivano ad ammainare i mezzi di salvataggio, che strisciavano contro la murata. Durante questa fase diversi naufraghi sono affogati nelle voragini apertesesi a seguito del ribaltamento della nave ovvero in un momento successivo, ma tutti i naufraghi rimasti uccisi hanno incontrato la morte dopo le ore 24.00.

<sup>15</sup> Secondo A. TORRENTE, *I contratti di lavoro a bordo della navigazione*, Milano, 1948, spec. p. 72, l'art. 334 c. nav. (“*Servizi di bordo*”) che regola lo *ius variandi* conferito al comandante “nell'interesse” (arg. ex art. 334 comma 2 primo inciso), o per la “sicurezza della navigazione” (arg. ex art. 334 comma 2 c. nav., secondo inciso) deve considerarsi alla stregua delle disposizioni di polizia di bordo, dal legislatore collocate in un capo concernente gli effetti del contratto. La tesi è condivisa da L. MENGHINI, *I contratti di lavoro nel diritto della navigazione*, nel *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU, F. MESSINEO e continuato da L. MENGONI, XXVII, t. 3, Milano, 1996, p. 220. Sull'assetto organizzativo di bordo, v. *amplius*, W. D'ALESSIO, *L'organizzazione a bordo della nave*, Padova, 1992, *passim*.

titolare del comando (artt. 292 e c. nav.), responsabile della direzione nautica e della manovra (artt. 295 e 298 c. nav.) e vertice della gerarchia di bordo (316 e 321 c. nav.), poiché sulla nave è il comandante e non l'imprenditore il soggetto da cui tutti dipendono<sup>16</sup>. A bordo della nave il rispetto della gerarchia si rende necessario per assicurare l'esecuzione degli "ordini" impartiti dai superiori<sup>17</sup>. La specializzazione delle prestazioni richieste, strumentali al compimento del buon fine della spedizione, non tollerano imprecisioni e ritardi. Alla qualità di membro dell'equipaggio sono collegati obblighi di tipo pubblicistico per la salvezza della spedizione, sanzionate penalmente (art. 1094 c. nav.), compresi la cooperazione alla salvezza della spedizione (art. 190 c. nav.), l'assistenza ed il salvataggio di nave (artt. 489 e 490 c. nav.), il recupero di relitti in caso di naufragio (art. 190 c. nav.). L'organizzazione di bordo ricade nei poteri del "comando", sostantivo che richiama l'idea di un potere intenso ed immediato. Il conferimento del comando su nave in esercizio può essere attribuito ad un solo comandante. All'*unicità* si accompagna il carattere *monocratico* e la consequenziale *indefettibilità* del comando, nel senso che (arg. ex art. 293 c. nav., su cui v. *infra*) mai può mancare a bordo di una nave in esercizio.

Da quanto sopra emerge l'*oggettività* del comando rispetto alla *soggettività* del comandante, indefettibile il primo, sostituibile (arg. ex art. 273 c. nav., arg. 327 comma 2 c. nav., e come si vedrà *infra*, art. 293 c. nav.) il secondo<sup>18</sup>. Se il comandante è impedito nelle sue mansioni, con provvida norma (art. 293 c. nav., sotto la rubrica "*Sostituzione del comandante in corso di navigazione*") il codice della navigazione stabilisce che "*in caso di morte, assenza o impedimento del comandante, il comando della nave spetta agli ufficiali di coperta, nell'ordine gerarchico, e successivamente al nostromo [...]*". Si tratta di tre ipotesi accomunate nella medesima norma, che sembra coprire la gamma delle evenienze a cagione delle quali il capo dell'equipaggio non può esercitare il suo incarico. Quanto alla *morte*, se il comandante ha cessato di vivere, appare sin troppo evidente che non potrà adempire al suo ufficio. Quanto all'*impedimento*, il pregiudizio alla salute del comandante compromette l'adempimento di funzioni il cui espletarsi non può interrompersi. Quanto all'*assenza* (ipotesi anch'essa considerata dall'art. 293 c. nav. comma 1), si verifica allorquando il comandante non è, per qualsiasi ragione (ad es., nave in porto ma il comandante è sceso a terra, oppure durante la tempesta il comandante è caduto in mare ecc.), a bordo della nave. Neanche in queste ipotesi è tollerabile la *vacatio* del comando. Pertanto, come nei casi precedenti, ossia morte e impedimento, il comando, in caso di assenza del comandante nominato dall'armatore, spetta, *ope legis* (art. 293, comma 1, c. nav.) al più alto in grado. Questi gli subentra nella pienezza dei poteri<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Sull'assetto organizzativo di bordo, v. *amplius*, W. D'ALESSIO, *L'organizzazione a bordo della nave*, cit. Si deve precisare che l'art. 1094 c. nav., sotto la rubrica "*Inosservanza di ordine da parte di componente dell'equipaggio*", stabilisce, nei casi più gravi (comma 4) la reclusione da uno a quattro anni ove il diniego riguardi un ordine inerente alla salvezza della nave.

<sup>16</sup> I componenti dell'equipaggio, in quanto lavoratori dipendenti (art. 2094 cod. civ.) devono prestare la loro opera con la diligenza dovuta dalla natura della prestazione (art. 2104 cod. civ. co. 1) e assoggettarsi a sanzioni disciplinari in caso di inosservanza (art. 2106 c. civ.), che nella nostra materia sono concepite con particolare severità: gli addebiti per rifiuto o ritardo di "obbedienza" ad ordini del comandante, per assenza da bordo senza autorizzazione, per mancanza di rispetto verso i superiori (art. 1251 c. nav. n. 1, 4 e 6).

<sup>17</sup> Si deve precisare che l'art. 1094 c. nav., sotto la rubrica "*Inosservanza di ordine da parte di componente dell'equipaggio*", stabilisce, nei casi più gravi (comma 4) la reclusione da uno a quattro anni ove il diniego riguardi un ordine inerente alla salvezza della nave.

<sup>18</sup> U. LA TORRE, *Comando e comandante nell'esercizio della navigazione*, Napoli, 1997, *passim*.

<sup>19</sup> Il più alto in grado succede al predecessore nella totalità dei poteri del comando, la cui estensione non tollera diminuzioni o ridimensionamenti: A. SCIALOJA, *Corso di diritto della navigazione*, Roma, 1943, p.

Di certo l'assenza (dal latino *ab*, particella indicante l'allontanamento, ed *esse*, ossia essere, da cui «esser lontano») sarebbe da escludersi (salvo casi contingenti, es. caduta in mare), nel caso dell'abbandono della nave in esercizio per qualsivoglia motivo *in panne*, incidentata, incendiata, arenata o/o a rischio affondamento. Caratterizzandosi l'abbandono quale misura estrema ed irrinunciabile, essa può aver luogo solo quando siano stati esperiti tutti i mezzi per salvarla (arg. *ex art.* 303 c. nav.). Dal canto suo, l'equipaggio deve cooperare (arg. *ex art.* 190 c. nav. (recante "Obblighi dell'equipaggio in caso di pericolo"), "fino a quando il comandante abbia dato ordine di abbandonare la nave", così assicurando la "conservazione del patrimonio navigante e [la] integrità fisica delle persone a bordo"<sup>20</sup>.

#### **4. Abbandono nave in violazione all'art. 303 c. nav. e inosservanza del Ruolo di appello**

I casi di allontanamento del comandante dalla nave in pericolo sono molto rari. Nella motivazione di una pronuncia della Cassazione penale del lontano 1929, si legge che "viola in ogni caso l'obbligo di lasciare per ultimo la nave il capitano o padrone che scenda nella lancia di salvataggio prima che tutte le persone abbiano abbandonato la nave [...]; egli non può mai disporre un sistema di salvataggio che implichi per lui l'abbandono della nave prima che tutti ne siano scesi"<sup>21</sup>.

Secondo l'art. 303 c. nav. "il comandante della nave non può ordinare l'abbandono della nave in pericolo se non dopo esperimento senza risultato dei mezzi suggeriti dall'arte nautica per salvarla, sentito il parere degli ufficiali di coperta o, in mancanza, di due almeno fra i più provetti componenti l'equipaggio"<sup>22</sup>.

---

397. In arg. si rinvia anche a U. LA TORRE, *Comando e comandante nell'esercizio della navigazione*, Catanzaro, 1997, p. 24 ss., ed ivi richiami di dottrina.

<sup>20</sup> Così Corte Cost. 28 dicembre 1962 n. 124, la cui massima si riporta per esteso: "Il rapporto di lavoro nautico, pur poggiando su una base di diritto privato, si colora tuttavia di uno spiccato aspetto pubblicistico, e la sua disciplina è indirizzata alla conservazione del patrimonio navigante e dell'integrità fisica e della vita delle persone imbarcate. Garante della soddisfazione di tal fine è il comandante della nave. All'assolutezza della supremazia del comandante durante la navigazione corrisponde un egualmente esteso stato di assoggettamento dell'equipaggio assicurato da apposite sanzioni comprese nel capo III, ti t. II, cod. nav., fra cui la norma dell'art. 1105 cod. nav. rivolta a reprimere ogni specie di trasgressioni agli ordini del comandante, data la potenzialità racchiusa in ciascuna di esse di recare attentato alla preservazione del patrimonio navigante e dell'incolumità delle persone imbarcate". Si veda pure Cass. Pen., sez. IV, 5 dicembre 2014 – 6 marzo 2015 n. 9897, in <https://www.personaedanno.it/dA/2d3d6423c2/allegato/Testo%20sentenza.pdf>, ove si legge che "l'ordinamento della navigazione marittima delineato dal codice della navigazione attribuisce icasticamente al comandante un ruolo di autorità egemone [...]. Tale ruolo è espresso con forza, riassuntivamente, dall'art. 186 che attribuisce a tale figura autorità nei confronti di tutte le persone presenti a bordo".

<sup>21</sup> Si veda Cass. pen., 23 gennaio 1929, in *Riv. Pen.*, 1930, p. 358 ss.

<sup>22</sup> L'abbandono, per la gravità delle sue conseguenze, concretandosi, molto spesso, nella perdita della nave, è subordinato al ricorso di tutti i possibili rimedi suggeriti dall'arte nautica che possano evitarlo. L'opinione dei più esperti tra i componenti dell'equipaggio trova il presidio della norma penale prevista dall'art. 1196 c. nav. ("Inosservanza delle norme sull'abbandono della nave e sull'obbligo di consultazione dell'equipaggio") ma non ha valore vincolante. La decisione è solo del comandante, a lui spetta adottarla e di essa è unico responsabile. La necessità di provocare il parere dei più provetti tra i membri dell'equipaggio poggia nell'esigenza di indurre il comandante a fare il possibile per scongiurare il pericolo. Il comandante deve rivolgersi al cosiddetto "consiglio di bordo", secondo T. TESTA, *Abbandono della nave (dir. pen.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1958, 18, 22, "prima di decidersi ad adottare la decisione suprema dell'abbandono

Nel caso *Concordia*, secondo la ricostruzione del Tribunale di Grosseto, il comandante “lasciava la *Concordia* qualche minuto dopo saltando sul tetto della scialuppa condotta dal secondo nostromo P. R., allorché la nave registrava un forte sbandamento. Sul tetto della stessa lancia c'erano anche, tra gli altri, B. (direttore di macchina in seconda), S. U. (secondo ufficiale in affiancamento) e S. I. (allievo ufficiale)”<sup>23</sup>.

È acclarato che alcuni ufficiali in servizio sulla plancia della *Costa Concordia* la notte del 12 gennaio 2012 erano, insieme al comandante, su una lancia di salvataggio (ovvero, non riuscendo ad accedervi e/o comunque scivolati dal ponte e finiti in mare, si sono allontanati a nuoto), mentre diverse centinaia di persone erano in attesa di essere soccorse<sup>24</sup>.

Una parte dell'equipaggio rimaneva a bordo e, sia pur senza formale attivazione della *Muster list*, assisteva i naufraghi, adempiendo al proprio dovere. L'avvicinarsi nel comando della nave di altri ufficiali in assenza del comandante (ossia la sostituzione del comandante con altro ufficiale di coperta di grado tale da potergli subentrare, arg. ex art. 293 c. nav.), non risulta, peraltro, essere stato preso in considerazione in alcun grado di giudizio<sup>25</sup>.

---

dell'unità”. In tal modo si spiega anche il fondamento del secondo comma dell'art. 303 c. nav., che impone al comandante di scendere per ultimo dalla nave. Abbandonare per ultimo la nave, al di là di considerazioni di ordine morale e punto d'orgoglio di ogni comandante (al punto che taluni comandanti hanno preferito restare a bordo ed affondare con la nave piuttosto che sopportare l'onta della sua perdita) è questione eminentemente tecnica, poiché mettendosi in salvo prima dei passeggeri e dell'equipaggio “può cagionare la perdita della nave o dell'aeromobile”: *Rel. min. c. nav.*, n. 704. In caso di abbandono del mezzo nautico in spregio all'art. 303 c. nav., il comandante è punito (art. 1097, comma 1, c. nav.) con la reclusione sino a due anni. Se dal fatto deriva il naufragio, la perdita o la sommersione della nave, la pena è da due ad otto anni e da tre a dodici anni se la nave è adibita al trasporto di persone (art. 1097, comma 2, c. nav.).

<sup>23</sup> Quanto sopra è riportato da Trib. Grosseto, cit., p. 396. Sul punto cfr. Cass. pen. 12 maggio 2017 n. 35585, secondo cui “[...] Schettino impartisce ai suoi ufficiali l'ordine di abbandonare la plancia; in seguito, si allontanerà su una delle ultime scialuppe disponibili [...]. Egli raggiungerà gli scogli della Gabbianara, ove rimarrà all'incirca fino alle 2:00”.

<sup>24</sup> Trib. Grosseto, cit., p. 396 ss. ove si legge: “Poiché la scialuppa in un primo momento non riusciva ad allontanarsi essendo rimasta agganciata ai bracci delle gru, il Comandante, insieme agli altri uomini dell'equipaggio cercava di dare indicazioni al pilota su come disincagliarla, mentre il K2, aggrappandosi alla ringhiera del ponte per non scivolare, si adoperava per liberarla tagliando le cime che la tenevano legata alla nave [...]. Quando finalmente la lancia riusciva a liberarsi, il pilota puntava rapidamente verso l'isola in preda al panico percorrendo in poco tempo una trentina di metri di tratto di mare prima che la lancia si fermasse sugli scogli della Gabbianara. Il K2 Bosio, non riuscendo a salire anche lui sul tetto della stessa lancia, si buttava in acqua percorrendo un breve tratto di mare a nuoto tra la pioggia di oggetti che cadevano dai ponti della *Concordia* sempre più inclinata, prima di riuscire a mettersi in salvo salendo su una lancia abbandonata; con la radio trovata sulla scialuppa, alle ore 00:25 si metteva in contatto con la Capitaneria di Livorno, per informarla che si trovava su una lancia e che sentiva delle grida d'aiuto. Schettino, a differenza del suo secondo, riusciva a mettersi in salvo sulla scogliera della Gabbianara senza bagnarsi scendendo dalla scialuppa che, una volta finita tra gli scogli, non sarebbe più stata riutilizzata. In quel momento, centinaia di persone erano ancora a bordo della *Concordia* [...]”.

<sup>25</sup> Si legge in App. Firenze, sez. I pen., 31 maggio 2016, cit., 41 (ma solo con riguardo al comandante Schettino e non ad altri componenti dell'equipaggio), “al contempo abbandonando centinaia di persone (passeggeri e membri dell'equipaggio) di cui doveva avere cura nella sua qualità di comandante, incapaci di provvedere a se stesse e prive di assistenza e del dovuto coordinamento”. La questione sugli altri componenti della plancia di comando la notte del disastro dell'Isola del Giglio è molto sfumata. Il comandante in seconda era stato indagato dalla Procura della Repubblica di Grosseto, per avere ordinato ad un ufficiale di coperta di controllare lo stato dei compartimenti stagno dopo l'impatto. Tale ufficiale sarebbe stato, così, distratto dai compiti previsti dal Ruolo di appello dal comandante in seconda. Il medesimo nulla aveva obiettato, durante le telefonate intercorse con le competenti autorità marittime, circa le informazioni a queste diramate, così dimostrando di collaborare con lo Schettino a diffondere notizie fuorvianti. Tuttavia, si legge in App. Firenze, cit., 149, “all'esito delle investigazioni per la sua posizione

Non si potrà certo negare che si tratta di una particolarità di scarso rilievo. Il disfacimento della “catena di comando” della *Costa Concordia* rimane questione non affrontata né chiarita. Nei vari gradi di giudizio l’attenzione dei giudici si è focalizzata quasi esclusivamente sul più alto in grado, mentre sono state archiviate le accuse nei confronti di coloro i quali, nella gerarchia di bordo, avrebbero dovuto (arg. ex art. 293 c. nav.) rimpiazzarlo ed assumere il comando della nave<sup>26</sup>.

### **5. Segue. Lo sfascio della “catena di comando”**

La disgregazione della gerarchia di bordo è una fattispecie eteroclita che ha irradiato una sorta di “reazione a catena” anche sul Ruolo di appello. Questo, infatti, era strutturato su tre fasi, in successione temporanea, ossia: 1) falla; 2) emergenza generale; 3) abbandono nave<sup>27</sup>.

Il Ruolo di appello non è stato ritualmente attivato dal comandante, che non lo ha coordinato, né durante la sua permanenza sulla nave né, tantomeno, dopo esserne disceso. Taluni passeggeri, affaticati e impauriti e comunque inabili a provvedere alla cura della propria incolumità, sono rimasti alla mercé degli eventi. L’equipaggio a bordo si prodigava per salvare i malcapitati, ma senza il coordinamento di chi, incurante dei propri compiti, era al riparo dai pericoli. Pertanto, né il comandante né il più alto in grado, in ordine gerarchico, lontani dalla nave che rischiava di affondare potevano sorvegliare la *Muster list*, attuarne i correttivi, raccordarsi con i soccorritori ecc.

Quanto all’abbandono della nave, esso ha avuto luogo in violazione dell’art. 303 c. nav. (“*Abbandono della nave in pericolo*”) e all’art. 591 c. pen. (“*Abbandono di persone incapaci*”). Il giudice di Appello ha chiarito che “*l’abbandono nave è un atto specifico, con risvolti anche formali perché finalizzato all’esecuzione di ulteriori procedure previste per la sicurezza dei passeggeri e dell’equipaggio*”<sup>28</sup>.

Tuttavia, assente il comandante, chi dovesse ottemperare “*all’esecuzione di ulteriori procedure*” è questione dalla legge prevista (arg. ex art. 293 c. nav.) ma dai giudici tralasciata. Tutto ciò pone ancor più in evidenza la specificità del “caso *Concordia*”.

---

*era richiesta l’archiviazione, accolta dal Gip*”. Infatti, quanto all’ allagamento delle stive, il comandante versava nell’errata convinzione che nonostante tre compartimenti fossero ricolmi d’acqua la nave non potesse affondare. Quanto all’abbandono nave, malamente gestito dal comandante Schettino, il comandante in seconda non aveva, secondo il Gip, potere di intromettersi nelle decisioni del suo superiore gerarchico. Quanto alle omesse o false comunicazioni alla competente autorità marittima il comandante in seconda “*aveva meramente ripetuto le parole che il comandante aveva rivolto ad Ambrosio [...]*”: così App. Firenze, cit., 150. Per altri ragguagli si rinvia a Trib. Grosseto, cit., p. 595 ss. Si veda la nota che segue.

<sup>26</sup> Per converso un non trascurabile numero di componenti dell’equipaggio (tra ufficiali, sottufficiali, personale di camera e cabina ecc.), insieme ai soccorritori, giunti successivamente sul posto e coordinati dalla Sala Operativa della Guardia Costiera di Livorno, si prodigavano, con favorevoli esiti, per la salvezza dei naufraghi. Tra gli ultimi (se non l’ultimo) a scendere, il cartografo S. Canessa, che scendeva dalla *Costa Concordia* alle ore 5.45 del 14 gennaio.

<sup>27</sup> Trib. Grosseto, p. 595 ss. In estrema sintesi, la sequenza doveva essere avviata dopo l’urto contro le Scole e non ha trovato riscontro poiché, per quanto il galleggiamento apparisse compromesso in modo irreversibile, l’emergenza generale è stata tardivamente chiamata, mentre sull’abbandono nave è stato, a dir poco, irrituale e, sul punto, si rinvia al prosieguo del presente lavoro.

<sup>28</sup> App. Firenze, cit., p. 309. Inizialmente era stata contestata allo Schettino anche l’aggravante prevista dall’art. 591 c. pen., comma 3, che prevede un consistente aumento di pena “*se dal fatto deriva una lesione personale*”. Peraltro, le indagini svolte hanno escluso che i decessi dei 27 passeggeri e dei 5 membri dell’equipaggio siano causalmente collegati (arg. ex artt. 40 e 41 c.p.) all’abbandono della nave da parte del comandante e, quindi, alla condotta punita dall’aggravante dell’art. 591 c.p., comma 3.

A fronte delle ripetute violazioni di regole elementari di prudenza e perizia professionale ovvero di omissioni inconsuete e forse inimmaginabili, tenuto conto del numero e del grado degli ufficiali inottemperanti al rispetto di norme volte alla tutela di valori costituzionalmente protetti, la misura correttiva prevista dal diritto – si allude all’art. 293 c. nav. – non si è rivelata esauriente per riequilibrare la contingenza.

#### **6. Segue. Gli effetti dell’inosservanza del Ruolo di appello sull’ “abbandono nave”**

Il disastro della *Costa Concordia* presenta spunti di interesse non tanto e non solo nello scriteriato avvicinamento al litorale o in altre incaute superficialità nella direzione nautica. Neppure, forse, nei ritardi per dar corso alle emergenze e, cosa ancor più grave, nell’inammissibile abbandono della nave inclinata con a bordo centinaia di persone.

La peculiarità deve ricercarsi nel fatto che, disceso il comandante e parte dell’equipaggio di coperta (il cui contemporaneo distacco dalla nave è non meno sorprendente), si sono creati i presupposti per un contesto anomalo che ha caratterizzato l’abbandono nave e l’assistenza, alla nave ed ai naufraghi.

Nel diritto marittimo, e ancor più nella gestione delle emergenze, nulla è lasciato al caso e all’immaginazione. In caso di incidente alla nave, sia esso innescato da un incendio, da allagamento, arenamento ecc., sono previsti correttivi specifici, redatti nella *Muster list*<sup>29</sup>.

La gestione delle emergenze è una procedura tecnica pianificata durante le esercitazioni (arg. ex art. 1218-bis c. nav.), e richiede un livello di diligenza elevato perché conforme al valore degli interessi protetti<sup>30</sup>.

Nell’attuare questa complessa organizzazione, il comandante è l’elemento di sintesi della congerie dei rimedi atti a neutralizzare (o quantomeno ridurre) le minacce alla sicurezza. Pertanto, l’efficacia del coordinamento impone quale imprescindibile *condicio sine qua non* la presenza del comandante a bordo<sup>31</sup>.

Il precipitoso allontanamento del comandante e di una parte degli ufficiali di coperta di grado elevato nella gerarchia di bordo ha creato le premesse per un ulteriore smarrimento

---

<sup>29</sup> Il Ruolo di appello prevede le consegne alle quali ciascun componente dell’equipaggio dovrà attendere ed è mirato verso l’obiettivo di ridurre il rischio in condizioni limite. È elaborato da un soggetto, comandante di nave, investito da responsabilità apicali in un settore specifico delle sue competenze.

<sup>30</sup> La *Muster list* ha valenza proattiva e consente al comandante di avere contezza delle capacità professionali dei singoli *crew members* e della reazione (anche in termini di criticità) che potrà aspettarsi dal personale di bordo. Ove il pericolo, simulato nel corso delle esercitazioni di cui all’art. 1218-bis. c. nav., dovesse avverarsi, il capo dell’equipaggio dovrà gestirlo tramite “coordinamento”. In tal guisa egli vigila sulla corretta esecuzione delle consegne, riceve informazioni sull’evolversi del contesto operativo, si raccorda con gli “uomini chiave”, si raccorda con i soccorritori, impartisce ordini ecc.

<sup>31</sup> L’abbandono della nave da parte del comandante è impensabile, oltre che vietato (arg. ex artt. 303 comma 2 e con il presidio della sanzione penale ex art. 1097 c. nav.), ancor se sono ancora a bordo persone bisognose di assistenza. Resta fermo che (come si è osservato nella precedente nota n. 21) che l’abbandono della nave, che coincide, in genere, con la perdita della stessa, è l’*extrema ratio*, e, in quanto tale, subordinata all’infruttuoso esperimento di tutti i mezzi per salvarla. Solo quando ogni rimedio si rivela inutile ed anche i più provetti tra gli ufficiali di coperta concordano nel senso che alcuna possibilità residua di salvare la nave, e, soprattutto, quando tutte le persone sono discese dal mezzo nautico, soltanto allora il comandante, primo nella gerarchia di bordo, potrà scendere (provvedendo a salvare, in quanto possibile, le carte ed i libri di bordo arg. ex art. 303 comma 2 c. nav.), per ultimo, dalla nave. L’obbligo legale si radica sulla necessità di proteggere passeggeri ed equipaggio, la cui vita è affidata alla sua autorità, competenza ed esperienza.

sulla compagine presente sulla nave incidentata, già provata per gli esiti del contesto in atto e così privata di punti di riferimento indispensabili per la tutela della loro vita.

La disgregazione della catena di comando fa intendere perché i soccorritori, confluiti sulla *Costa Concordia*, non hanno trovato riscontro in quel centro di potere unipersonale individuabile nel comandante, capace di coordinare il “Ruolo di appello”, di curarne l’esecuzione e di approntarne, se del caso, i necessari correttivi<sup>32</sup>.

Un simulacro di quel minimo di ordine, necessario a consentire l’evacuazione della nave, è stato in parte riequilibrato da chi “[...] rimaneva a bordo sino alle cinque e mezza del mattino facendo sino in fondo il proprio dovere”<sup>33</sup>. In frangenti tanto delicati, la centralità del comando emerge da alcuni passi della sentenza del Tribunale di Grosseto, ove si legge che “il comandante è il principale responsabile, nel caso in cui la nave versi in una situazione di pericolo comunque verificatasi, del salvataggio di tutte le persone a bordo e [...], se il comandante lasciasse la nave prima delle altre persone a bordo, la gestione [...] si espleterebbe con minore efficacia in assenza di attività di coordinamento da parte del responsabile della spedizione”<sup>34</sup>. Sulla prima parte della motivazione *supra* riportata valgono i rilievi già espressi, mentre l’ultima perifrasi condensa una tra le particolarità di maggior rilievo per il Diritto della navigazione e, tuttavia, tra le meno approfondite nel caso *Costa Concordia*.

### **7. L’art. 293 c nav.: una norma che non tollera il vuoto**

Se il comandante muore, si assenta o è impedito, il più alto in grado lo avvicenda (arg. ex art. 293 c. nav.) nel comando del mezzo nautico, così garantendo la prosecuzione della manovra e della navigazione (artt. 298 e 295 c. nav.) e la continuazione del viaggio. Il legislatore assicura, mediante l’avvicendamento *ope legis* con l’ufficiale più esperto tra quelli arruolati dall’armatore, l’indefettibile comando.

L’indefettibilità si pone in rapporto di mezzo a fine, per tale intendendosi la prosecuzione della spedizione<sup>35</sup>.

Il Diritto non tollera il vuoto di potere sul microcosmo della “comunità viaggiante” staccata dalla terraferma. Per questo lo colma mediante l’automatico avvicendamento in tutte le ipotesi in cui il comandante non può esercitare il suo compito<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Pare accertato che la *Muster list*, mai sorvegliata dal comandante nominato dall’armatore, sia stata addirittura irrualmente e parzialmente attivata *motu proprio* da qualche ufficiale, preoccupato dai ritardi nell’ammaino delle scialuppe. Cfr., sul punto, Trib. Grosseto, cit., p. 396: “Ebbene, quelle decisioni che tardavano ad arrivare avrebbero dovuto essere adottate dal comandante della nave, primo responsabile del coordinamento delle attività di evacuazione. La scelta di trasferire tutte le persone dal lato di sinistra a quello di dritta in modo da poterle imbarcare sulle lance [...] non era presa da Schettino, bensì dagli ufficiali presenti su quel lato della nave che, nella impossibilità di comunicare con il loro comandante, decidevano giustamente di propria iniziativa, vista che la situazione non ammetteva tentennamenti!”.

Trib. Grosseto, cit., p. 404, ove si richiama esplicitamente il contegno tenuto dal cartografo S. Canessa, il quale, contrariamente ad altri, rimaneva “eroicamente a bordo”, sino allo sbarco dell’ultimo naufrago, *ivi*, p. 414. Il componente dell’equipaggio è a bordo per lavoro ed è formato per affrontare il rischio, in qualunque situazione. Pertanto, appare esagerato parlare di atto di eroismo, quanto, piuttosto, di adempimento del dovere.

<sup>34</sup> Trib. Grosseto, cit., p. 420.

<sup>35</sup> E, se si degrada verso la salvaguardia di interessi di minor rilievo, alla tutela di chi, come il caricatore, è comunque interessato al buon fine del viaggio.

<sup>36</sup> Ne ha consapevolezza la stessa *Relazione ministeriale*, n. 166, secondo cui sono stati eliminati dalla legge spazi vuoti, e “viene così a risultare una disciplina completa della figura e [...], regola[te] le ipotesi

Pur trattandosi di eventualità infrequenti (morte ed impedimento sono sporadiche ed ancor più l'assenza, che non è esagerato considerare rarissima), esse non sfuggono all'attenzione del legislatore, che le contempla e le ordina. Una volta previsto il rimedio, la disfunzione è eliminata<sup>37</sup>.

Morte, assenza ed impedimento del comandante, ipotesi (apparentemente, come si vedrà) esaustive, non lasciano senza comando la nave.

Il comandante che subentra assicura il regolare esercizio della navigazione, garantendone, senza interruzioni, la normale estensione<sup>38</sup>. Eliminare in radice l'anomalia vale anche nell'ipotesi in cui, per fare un esempio che poteva sembrare di fantasia, il comandante di un transatlantico dovesse scendere dalla nave che rischia di inabissarsi con ancora a bordo passeggeri ed equipaggio. Trattandosi di *assenza*, ossia della seconda ipotesi prevista dall'art. 293 comma 1 c. nav., il principio dell'avvicendamento *ope legis* avrebbe comunque preservato la funzione, ossia il *comando*, senza fare insorgere vuoti e disfunzioni<sup>39</sup>.

Per tratteggiare i contorni dell'improbabile ipotesi *supra* accennata ed aggiungendo un ulteriore elemento di discussione, se il comandante dovesse andarsene, verrebbe a mancare il soggetto più competente (quanto pratica di misure tecniche di tutela di *res e personae*) che, tramite il "coordinamento", opera la sintesi delle misure di salvaguardia.

L'obiezione poteva superarsi nel senso che il più alto in grado, subentrante *ex lege* al comandante assente (arg. ex art. 293 c. nav.), denominato sulle grandi navi da crociera K2 (ossia il primo ufficiale di coperta) e a seguire, K3 (man mano che si discende per ordine e grado di bordo), sarà comunque qualificato professionalmente per affrontare il contesto in atto. Il comandante in seconda è un marittimo munito di certificazione abilitante all'esercizio della professione, è pratico della nave e del personale di bordo, e, al pari del comandante nominato dall'armatore, è un dipendente della compagnia di navigazione. Di conseguenza, saprà valutare l'evolversi della situazione, impartire ordini e decidere. Il Ruolo di appello sarà dal nuovo comandante attivato, sorvegliato e coordinato. In caso di ausilio esterno alla nave pericolante, il *salvor* potrà su di lui contare quale naturale interlocutore. La tutela della nave, da quanto sopra, è fuori discussione<sup>40</sup>.

---

*eccezionali di preposizione per surrogazione legale o per nomina dell'autorità preposta [...]". Una situazione temporanea ma significativa del rispetto della indefettibilità del comando, che se per un verso non contraddice la facoltà di libera *electio* da parte dell'armatore, per altro verso rifiuta l'idea di una nave priva di un capo, ossia di un comando in atto: cfr. A. SCIALOJA, *Corso di diritto della navigazione*, cit., p. 398, E. SPASIANO, *Comandante della nave o dell'aeromobile*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, p. 699. Il corsivo, *supra*, nel testo, è nostro.*

<sup>37</sup> Cfr. Cass. pen., 23 gennaio 1929, cit. Nella motivazione si legge che "[...] il legislatore ha tenuto conto la condizione terrificante di chi sta per essere sopraffatto nella lotta contro gli elementi, quando si risvegliano gli istinti meno nobili e il più forte cerca di prevalere sul più debole [e] ha disposto che il comandante della nave [...] debba dare tutte le disposizioni del caso, ma senza scendere da bordo finché vi siano delle persone da mettere in salvo".

<sup>38</sup> Essa seguirà il suo corso, insofferente a limitazioni o restrizioni, proprio perché il nuovo comandante subentra a chi lo ha preceduto nella totalità dei poteri. Ciò ribadisce l'oggettività del comando rispetto alla soggettività del comandante. Il legislatore si è dimostrato attento nel valutare la deviazione dalla normalità. Ove ciò accada prevede la soluzione e, in tal modo, elimina il vuoto.

<sup>39</sup> Per completezza deve aggiungersi che il comandante del mezzo nautico pericolante coordina le *emergency operations* e collega l'opera sua con quella svolta dalle unità che intervengono in suo aiuto. In tal modo il *trait d'union* tra comando ed equipaggio della nave *in distress* e tra questa nave e la nave del *salvor* resta saldo, senza che sia dato scorgere alcuna anomalia.

<sup>40</sup> Era già arduo pensare al comandante nominato dall'armatore (arg. ex art. 273 c. nav.) che scende dalla nave quando ne è in gioco il destino, figuriamoci spingersi al punto da discettare sul suo successore, o addirittura sui suoi potenziali successori, i quali, abilitati al comando e, quindi, al pari del comandante,

Ciò che è accaduto nelle acque antistanti l'Isola del Giglio la notte del 12 gennaio 2012 ha dimostrato che la realtà supera l'immaginazione. Lo sgretolarsi della catena di comando ha riverberato, quale conseguenza, l'impossibilità di sapere chi fosse il più alto in grado tra gli ufficiali rimasti a bordo della *Costa Concordia*, tale, quindi, da farsi parte diligente ed assumere, ai sensi dell'art. 293 c. nav., il comando della nave.

Si tratta, come si può notare, di un profilo di carattere sostanziale, appena lambito dalle pronunzie sul cd. "caso Schettino" e forse addirittura sullo sfondo di esso. Un dato, tuttavia, risalta e non può essere trascurato.

Infatti, causa l'allontanamento degli ufficiali di coperta, l'*horror vacui* temuto dal diritto ha preso forma sulla *Costa Concordia* per il venir meno di un comando in atto e per l'impossibilità, come ora si vedrà, di sopperire a tale carenza. A ciò si aggiunga che la nave danneggiata necessitava dell'ausilio offerto dal soccorritore, il quale doveva rapportarsi, per adempiere al doveroso sforzo, con il comando della nave *in distress*, onde pianificare (e coordinare) interventi mirati alla tutela delle persone a bordo.

Ebbene, nel caso di specie, lo sfaldamento della gerarchia a bordo della *Costa Concordia* non ha consentito al *salvor* l'individuazione del titolare del comando (arg. ex art. 293 comma 1), così privandolo del suo naturale e necessario "interfaccia".

Il punto merita un chiarimento. Su una nave di modeste dimensioni e con poche persone a bordo, al verificarsi della stessa congiuntura, accertare chi dovesse rimpiazzare il più alto in grado non avrebbe richiesto indagini e la successione automatica non avrebbe sortito difficoltose ricerche<sup>41</sup>. Ma con la *Costa Concordia* inclinata su un fianco, con un migliaio di naufraghi terrorizzati sparsi sul ponte di una nave lunga 290 metri, l'individuazione del comandante sarebbe stata dispersiva ed inutile. Doveva essere il titolare del comando, impartendo ordini, a dare segno tangibile della sua presenza<sup>42</sup>.

Privo della supervisione di chi aveva anteposto la salvaguardia della propria incolumità al doveroso compito di tutelare quella di altri, l'equipaggio, in uno scenario dominato dall'approssimazione e dall'incertezza, faceva del suo meglio per raccordare la sua opera con quella dei soccorritori.

## **8. Le anomalie del comando, tra assenza ed irreperibilità del comandante**

La mancata identificazione del comandante, o, se si preferisce, la sua irreperibilità, solleva altri problemi<sup>43</sup>.

Il soccorso vede la partecipazione di due parti, ovvero comandante della nave pericolante e *salvor*. Tuttavia, uno solo, ossia il soccorritore militare (*On Scene Commander*, O.S.C.,

---

formati professionalmente per affrontare il rischio, in qualsiasi situazione, dovessero simultaneamente spostarsi dalla nave *in distress*.

<sup>41</sup> E il discorso, forse, non muterebbe se si fosse trattato di nave di grande tonnellaggio adibita al trasporto di cose, il cui equipaggio è formato da un numero tutto sommato limitato di *crew members*.

<sup>42</sup> Si aggiunga che altri naufraghi si trovavano in locali inaccessibili ed attendevano l'ausilio successivamente offerto dagli aereo soccorritori, mentre dal mare le scialuppe di salvataggio facevano la spola con la terraferma, assistite persino anche dai residenti nell'isola del Giglio, intervenuti anche con mezzi di fortuna.

<sup>43</sup> Allontanatosi lo Schettino insieme agli altri ufficiali dalla plancia della nave, il comandante che doveva subentrare, più che "assente" – proprio perché è acclarato vi fossero sulla nave ufficiali di coperta ad adempiere ai propri compiti – è stato "irreperibile". La parola da intendersi nel senso di persona che è certamente presente ma non identificabile in veste di titolare del comando. Non deve escludersi che costui non fosse neppure a conoscenza del precipitoso abbandono nave di ufficiali di alto grado nella gerarchia di bordo. La questione non è stata affrontata dai giudici in nessun grado del giudizio.

ossia il “comandante tattico”), coordinava *in loco*, la notte tra il 12 e il 13 gennaio 2012, i soccorsi, sotto la supervisione del “comando strategico”, svolto dalla sala Operativa della Guardia Costiera di Livorno<sup>44</sup>.

L’assenza del comandante della nave e di altri ufficiali a bordo e la non identificabilità del subentrante (arg. ex art. 293 c. nav.), ha fatto scaturire una situazione che evade anche della normalità delle contromisure che dovevano attuarsi. Si ingenerano così ulteriori dubbi sulla già singolare fattispecie.

Né il codice della navigazione né la legislazione di diritto uniforme offrono, sull’evolversi delle vicende della *Costa Concordia*, risposte esaurienti. Appare allora opportuno concentrare l’attenzione su alcuni punti fermi per dare ordine alla vicenda.

Il primo dato certo risiede nella sostanziale disattivazione della *Muster list*: in mancanza di coordinamento del comandante (assente, al pari di altri ufficiali di alto grado dalla plancia della *Costa Concordia*), a bordo, una parte dell’equipaggio, fedele alle consegne, si adoperava alla doverosa salvezza della nave, attenendosi, nei limiti del possibile, alle consegne racchiuse nel Ruolo di Appello.

Consequenziale è il secondo elemento, ovverosia che un larvato comando (di certo non unipersonale, né unico né monocratico) vi è comunque stato sulla nave arenata, purtuttavia adeguato a ricercare i dispersi e a dare ordine ed incoraggiamento ai naufraghi per imbarcarli sulle lance, mantenere i rapporti con i soccorritori, ecc.<sup>45</sup>.

Di certo non si può negare, per aggiungere un terzo tassello, che il coordinamento strategico svolto sotto la supervisione della Guardia Costiera (Sala Operativa) di Livorno in veste di *Maritime Rescue Sub Centre* (MRSC), ha riequilibrato, con solidi correttivi, una situazione che, con la nave sempre più sbandata e con i passeggeri terrorizzati dal precipitare degli eventi, rischiava di degenerare<sup>46</sup>.

Per converso, ed è il quarto punto fermo, il sinergico lavoro svolto dall’equipaggio “virtuoso” unitamente ai soccorritori, ha consentito lo sbarco, senza ulteriori danni, di un migliaio persone, delle quali alcuna riportava danni fisici durante le *salvage operation*. Si tratta di un risultato insperato, ove si tenga conto delle avverse circostanze nelle quali è maturato, a conferma della professionalità profusa da equipaggio a bordo e soccorritori.

---

<sup>44</sup> Per essere più precisi i due O.S.C., uno marittimo ed uno aereo, intervenuti in un momento successivo all’abbandono nave da parte del comandante della *Costa Concordia*, si adoperavano per salvaguardare (con ordini “mirati” dal comando strategico esercitato dalla sala operativa della Guardia Costiera di Livorno), i passeggeri della nave incagliata.

<sup>45</sup> Esso mai è venuto meno, né durante le prime caotiche fasi successive all’ “emergenza generale”, quando erano tardivamente calate in mare le prime scialuppe di salvataggio (a quanto consta non su ordine del comandante), né dopo il prematuro abbandono da parte del comandante e di altri ufficiali, né quando prendevano corpo le imponenti, quanto a dispiegamento di uomini e mezzi, operazioni SAR, coordinate ed eseguite da personale militare sopraggiunto all’Isola del Giglio e con il quale l’equipaggio collaborava. Nella *Relazione tecnica* dei consulenti nominati dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Grosseto, Procedimento penale 12/285 RGNR 12/117 RGGIP dell’11 settembre 2012, si legge, p. 246, che entro trenta minuti dall’abbandono nave, secondo la Convenzione SOLAS, Capitolo III, Regola III/21.1.4, tutti i mezzi collettivi di salvataggio devono calarsi in mare, completi di dotazioni. L’ammalio, sulla nave incidentata, doveva concludersi in tempi brevi, ma ha avuto inizio solo alle 22.58. Nonostante la confusione ed il panico le operazioni di abbandono, all’inizio, sono state gestite, secondo i periti, con “*discreta efficacia*”, pur se non sempre compiti e mansioni dettati nel Ruolo di appello sono stati rispettati, ivi p. 268.

<sup>46</sup> Si allude anche al provvidenziale invio *in loco* di aereo soccorritori che prelevavano dall’alto circa settanta persone gravemente ferite e/o altrimenti irraggiungibili per via dell’inclinazione assunta dalla nave allagata.

## 9. Conclusioni

I tentativi di darne più compiuta forma per ricomporre le questioni trattate entro i modelli della disciplina della nostra materia non paiono sortire risultati appaganti.

Il legislatore, pur con la lungimirante (ed apparentemente esauriente) disposizione contenuta nell'art. 293 c. nav., ha previsto la sostituibilità del comandante ed ha così inteso scongiurare il venir meno del comando, unico, monocratico ed indefettibile.

Tuttavia, con specifico riguardo al caso della nave da crociera *Costa Concordia* (o a fattispecie similari), si comprende che esso non è stato considerato e, forse, non poteva nemmeno essere considerato<sup>47</sup>.

Rimane così aperta la questione della anomalia, germogliata dall'inopinato sfascio della catena di comando, segnato dal venire meno del *team bridge* della nave arenata.

Tale carenza, per la quale il diritto nutre addirittura il già evocato *horror vacui*, può esser vista da altra prospettiva, ove si osservi che tutta la vicenda (dalla scriteriata direzione della manovra al Giglio alle successive omissioni durante le emergenze, dalla sconcertante abdicazione collettiva sino all'evolversi dello stesso soccorso SAR) è segnata da un coacervo di comportamenti più impensabili che rari.

Il naufragio della nave *Costa Concordia*, dalla scaturigine sino alla gestione del salvataggio, è e rimane anomalo nella storia della marineria<sup>48</sup>. Sulla nave, il Ruolo di appello è stato tardivamente, parzialmente e comunque male attivato e mai coordinato dal comandante, neppure quando era a bordo.

L'assenza del comandante e dello "stato maggiore", per così dire, degli ufficiali di coperta nella plancia della *Costa Concordia*, hanno creato i presupposti per quel vuoto di potere che il codice della navigazione, con l'art. 293, non è riuscito ad evitare.

I rimedi sono stati attuati, fuori dalle linee del disegno tracciato dal legislatore, dai soccorritori e dell'equipaggio "virtuoso" della *Costa Concordia*. Questo ha sopperito, in qualche modo, all'assenza del comandante ed alla impossibilità di procedere all'avvicendamento *ex lege*.

Sono stati così scardinati principi teorici assolutamente consolidati sui quali si radica la tradizionale figura del comandante, ossia quello del potere *unico* e *monocratico*, ma è stata confermata la prerogativa fondante dell'istituto, ossia l'*indefettibilità* del comando.

---

<sup>47</sup> Per riprendere la questione già trattata (si veda *retro*, nel testo e nelle note che precedono), non è per nulla scontato, e di certo non è provato, che il più alto in grado fosse edotto della simultanea assenza degli ufficiali di cui sopra. In altre parole, appare impensabile una sorta di *probatio diabolica* alla ricerca del titolare del comando nelle concitate fasi (durante le quali non era ancora certo il numero l'identità di morti e feriti tra passeggeri ed equipaggio), successive all'abbandono della nave *Costa Concordia* nella notte tra il 12 e 13 gennaio 2012.

<sup>48</sup> Il disastro esaminato, nel quale la trasgressione alla regola e le successive omissioni, nella varietà delle sue sfumature e per le incredibili omissioni che lo hanno caratterizzato, è talmente eclatante da farne un *unicum* che esorbita da qualsiasi caso di scuola.

*Articoli e Saggi*

**Employment and Platforms, viz. Self-employed versus Workers, that is the Question (or the Irresolvable Dilemma). Reflections about “Uber v. Aslam” of the UK Supreme Court \***

**Pierre de Gioia Carabellese<sup>1</sup>, Camilla Della Giustina<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Professor (full) of Business Law and Regulation (ECU, Perth, AUS & Advance HE, Yor, UK), Professor (full) of Law in England (Huddersfield, 2017), Appointed Professor (full) of Banking and Financial Law (Beijing Institute of Technology, School of Civil and Commercial Law, Zhuhai, Hong Kong Area), Notary Public, Edinburgh, UK

<sup>2</sup> Dottoressa in Giurisprudenza, Ph.D. Candidate in Law

---

**Abstract**

*Employment and Platforms, viz. Self-employed versus Workers, that is the Question (or the Irresolvable Dilemma). Reflections about “Uber v. Aslam” of the UK Supreme Court.*

*The working activity provided via the platform economy has been the subject matter of a number of dicta, and such Court decisions have "sprouted" in different European countries. In this respect it is quintessential to peruse the latest UK judicial stances, based on the Employment Rights Act 1996 in its most recent version, amended in 2020. The analysis, kick-starting from the “Aslam” case, which at the moment epitomises the approach of the British “curia” in this area, sails towards the shores of the Continent and eventually “moors” in the Italian “harbours”, the Belpaese being a legal system where both Scholars and Courts have passionately cogitated on this legal conundrum. In the light of this, the contribution fundamentally deals with the area of the legal characterization of the new figure of the “gig worker” or “gig employee”, in a scenario where the new borders, signposted by the technology, seem to go farther and further than the pace of law. It goes without saying that this new futuristic painting may give a philosophical thrust to the jurists’ souls.*

Key words: gig-economy; “Uber case”; self-employed or workers; platform economy; algorithms in working relationship.

---

Summary — 1. Labour law and gig-economy: an introduction — 2. Self-employed versus workers — 3. Uber v. Aslam and others — 4. The gig economy and the “Italian job” — 5. Final connection: current or anachronistic reflections?

---

\* Sottoposto a referaggio.

### **1. Labour law and gig-economy: an introduction**

The legal characterization of the work provided by riders and drivers is part of a wider theme, namely the gig-economy. The latter seems to be the final stage of the application of technological innovations to the world of both trade and transport.

The phenomenon occurred in recent years represents a new mode of intermediation between providers and users of the most diverse and multifarious services, ultimately based on effective exploitation of the latest and more advanced information technology. As a result, there is unprecedented blossoming of computer platforms able to ensure that both supply and demand of different services are matched. This matching entails that users rely on their previous experiences in such a way that each of them is in a position to choose between individuals who boast a degree of professionalism and “work experience,” tested and assessed by an increasing number of evaluations and reviews, mainly relating to a retrospective track-record.

With regard to the success of one of these platforms, Uber, it is necessary to investigate its background of origin, namely the United States of America, a country which is, by definition, the logical “chartered” territory where this kind of platform could have developed<sup>2</sup>.

Given the essential role played by the “platform”<sup>3</sup>, this economy has resulted in being defined “platform economy,” in the light of the job carried out by its *sui generis* workers<sup>4</sup>. The platforms (e.g. Uber, Glovo, Foodora) spell out that their activity should

---

<sup>1</sup> The gig economy is characterized by the presence of intermittent and flexible work performances as well as by the offer of on-demand performances by the gig workers. When approaching work on platforms, reference is made to a very varied phenomenon involving various activities such as, for example, the organization of deliveries and distributions of goods through riders. M. FAIOLI, *Mansioni e macchina intelligente*, Torino, 2018.

<sup>2</sup> Three factors can be identified, and they all affect the success of Uber in the USA. First and foremost, there is a “philosophical” and political background within the USA, where not only does the individual autonomy play a crucial role, but also it has a pervasive impact on the economic relations. The second is concerned with the federal structure of the American legal system, which is characterised by a tripartite system of powers, as regards the management of urban transport. These are governed by a number of separate jurisdictions with their own rules, particularly as regards the regulation of the employment relationship and local transport. Finally, following the 2008 economic and financial crisis ensuing the Lehman Brothers insolvency, it has had an impact on the standard of living of US citizens, thus encouraging the spark of the gig-economy. C.E. PAPADIMITRIU, M. PERCOCO, *Le piattaforme digitali tra opportunità e incertezze normative: il caso Uber*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, No. 2, 2019, p. 451 ff.

<sup>3</sup> V. LEHDONVIRTA, O. KÄSSI, I. HJORTH, H. BARNARD, M. GRAHAM, *The Global Platform Economy: a New Offshoring Institution Enabling Emerging-Economy Microproviders*, in *Journal of Management*, No. 2, 2019, p. 567 ff.; M. FINCK, *Digital Regulation: Designing a Supranational Legal Framework for the Platform Economy*, in *Law, Society, Economy*, Working Papers, No. 15, 2017, p. 2 ff.

<sup>4</sup> It should be noted that this is a heterogeneous phenomenon given that each platform has its own ways to develop. Despite this, it is possible to find the constant presence of three elements: the presence of the platform to be interpreted as a digitised work organisation that brings together the demand for and the supply of a certain performance in the world considered more efficient by the algorithm, the user who turns

be defined as a mere venue of intermediation, mainly limited to the point where demand and supply of work between customers and those who offer their work meet each other<sup>5</sup>. One recurrent element in this scenario is the system of rating the workers: once the professional has carried out his/her performance, the customer may assess the fulfillment of their duties. This involves the possibility for the platform itself to exercise a power of withdrawal, particularly in circumstances where the worker has received a significant number of negative assessments<sup>6</sup>.

Often, the platform, for the whole lifespan of a job, is given further entitlements, going well beyond the role of a mere intermediary. The algorithm<sup>7</sup> may identify the worker who has stated his/her willingness to perform this activity. The digital identification of the worker is instrumental in ensuring that there is compliance, on the part of the worker, with some quintessential parameters: the required timeframe; the work to be carried out; the previous evaluations assigned to the “worker” without the latter being aware of the path to be followed, the performance to be assessed<sup>8</sup>.

As for the pricing of the “consideration” for the service to be provided, this is established by the platform, albeit unilaterally: the compensation for the service is paid by the user to the platform which, at a later stage, shall pay the worker by retaining a certain percentage<sup>9</sup>. Starting from what has been described above, the problem of the legal characterization of the gig-worker as an employee arises, given the fact that he/she ultimately is the

---

to the platform to obtain a service and finally the worker who offers the requested service. M. BARBERA, *L'idea di impresa. Dialogo con la giovane dottrina giuslavorista*, in *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*, 2016.

<sup>5</sup> M. FAIOLI, *Gig economy e market design. Perché regolare il mercato del lavoro prestato mediante piattaforme digitali*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (eds) *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova, 2018, p. 199.

<sup>6</sup> F. ALIFANO, *La qualificazione del lavoro mediante piattaforme digitali negli ordinamenti esteri*, in *CamminoDiritto*, 7.5.2021.

<sup>7</sup> Recently, the potential problem of the algorithm discrimination has been flagged up too. See Bologna Tribunal (ET), decree 31 December 2020. According to this, mechanism requires the cancellation of the work shifts that were booked in advance, and it supposedly constitutes in itself a neutral behaviour. However, in practice, it places workers participating in an industrial action – to be considered as an actual expression of their personal beliefs – in a situation of disadvantage. In fact, as stated by the Court, the “self-service booking” system becomes discriminatory in two cases: the hypothesis of non-participation in a booked work shift, but not cancelled; the “late cancellation”. Indeed, in these instances, the algorithm engenders a reduction in the rider’s personal score. Consequently, this action affects the rider’s future chances of receiving work opportunities without making any assessment of the reasons proving the employee’s behaviour. In more explicit terms, the algorithm does not distinguish situations of a worker cancelling her/his booking late or one who does not carry out her/his activity without having previously cancelled for futile reasons from those which her/his abstention is founded on legally relevant and legitimate reasons”. I. PURIFICATO, *Behind the scenes of Deliveroo’s algorithm: the discriminatory effect of Frank’s blindness*, in *Italian Labour Law Journal*, No. 1, 2021, p. 169 ff.

<sup>8</sup> To these are added further rules that are indicated by the platform itself such as, for example, wearing uniforms, use special packaging to carry products, wear elegant clothes or not to spread music.

<sup>9</sup> In the light of the above, it is possible to consider the platforms as a hybrid model between market and enterprise. In essence, the use of algorithms allows consumers to have more information in order to either choose goods or buy services. In this sense, it can be assumed that platforms are able to reduce information asymmetries by making a given market for goods and services more efficient. At the same time, the algorithms allow one to create a real business organization that grows thanks to the data purchased from the network. Eurofound, *Employment and working conditions of selected types of platform work*, in <https://www.eurofound.europa.eu/it/publications/report/2018>.

“recipient” of continuous coordinated collaboration that may be reminiscent of a hetero-organization<sup>10</sup>.

## **2. Self-employed or workers?**

In the UK, with the entry into force of the amendments to the 2019 Employment Rights Act, which took place on 1 January 2021, amendments were made to several sections of the piece of legislation at stake. The quintessential purpose of such changes is the implementation and strengthening of the legal basis for the protection of workers’ rights.

In what can be defined as the earlier version of the Employment Rights Act, i.e. the one in force since the year 2012, the definition of employee, employer and employment relationship were in fact based on the existence – in some cases merely formal – of an employment contract. On the contrary, as a result of the recent changes, the criterion for identifying the essential elements that characterize the work performance is the management and supervision from a party.

In the light of this, the concepts of employee, employer and employment contract are shaped by two elements: the first concerns the existence of a contractual relationship between the two parties; the second concerns the fact that one party – on the basis of the existence of that contract – is paid, managed and controlled by the other party. Finally, it should be noted that a contract of employment is recognized as such not only on the basis of the name on it but also by virtue of its content<sup>11</sup>.

It follows that a bilateral agreement on given content may be defined as a contract of employment even if the name of that agreement does not relate to the question of employment. Consequently, it is implied that all agreements which have as their content an employment relationship become employment contracts regardless of the formal features (i.e. the *nomen iuris*) which are provided to them. Based on this reasoning, any person who is offered a job with management and supervision from another subject should be treated as an employee.

By way of example, it is possible to recall *Ferguson vs. John Dawson & Partners*<sup>12</sup> concerning the contractor Dawson & Partners who hired Mr. Ferguson to carry out some work on behalf of the hiring company. However, during the working hours Mr. Ferguson had an accident and subsequently asked the company to take on full responsibility for the consequences. The Court, whose analysis was focused on the possibility of defining Mr. Ferguson as an employee, held that part of Ferguson’s salary had not been withheld for social security contributions but that the company had the right to decide the place of work and dismiss Mr Ferguson. The reasoning of the Court showed that the working

---

<sup>10</sup> For further details of the problems originating from the platform economy, see in Italian G. ARRIGO, *Il lavoro al tempo della “subordinazione digitale” (cominciò con clic e finì con un sms)*, in *TRCS*, 2019, p. 86 ff.; A. ALOISI, V. DE STEFANO, *Il tuo capo è un algoritmo. Contro il lavoro disumano*, Bari, 2020; A.M. CHERRY, *Beyond Misclassification: The Digital Transformation of Work*, in *CLLPJ*, 2016; V. DE STEFANO, *The Rise of the “Just-in-time Workforce”: On-demand Work, Crowdwork and Labour Protection in the “Gig-economy”*, in *Conditions of work and employment series*, No. 71, Geneva: Ilo. L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?* In *Federalismi.it*, No. 7, 2019, pp. 1 ff.

<sup>11</sup> An agreement may be regarded as a contract of employment if “when two parties have an agreement on work to be done, wage, management and supervision of one party, such agreement shall be considered as employment contract regardless of its name” (1, art. 13.1).

<sup>12</sup> [1976] EWCA Civ 7 Taken by Royal Courts of Justice on 22/7/1976.

relationship should be determined on the basis of facts rather than the understanding of the relations between the parties.

In other words, although the company treated Mr. Ferguson as an independent contractor, the judiciary came to the opposite conclusion, i.e. the relationship between the two parties could not be defined as a relationship of service provision. Under these circumstances, the factual relationship between the two parties has priority on what was formally stated in the paperwork.

The amendments which entered into force in 2021, on the one hand, make it possible to better retrieve employment contracts which would be otherwise concealed, this giving rise to rights and obligations for both parties, which is not usually part of a worker's contract. On the other hand, they raise questions about the real scope of the agreement that is concluded between two parties. More specifically, a question arises as to whether two parties choose not to enter into an employment relationship, even in circumstances where this is brim-full of requirements relating to a contract of employment. The absolute and rigid implementation of the *de facto* aspect over the formal one may drive a coach and horses through the principle of the parties' autonomy. More in depth, this contrast could reach its pinnacle when a person carries out his or her work on the basis of a contract relating to a *de facto* employment relationship but not the stereotypical employment contract.

The reasons for this demarcation line may be different: for example, the individual already relies on a contract of employment fully protecting his/her rights. Thus, the qualification of an employment contract appears to be a very complex operation, should the worker himself "feel" that his or her legal status is far from being an employee, or if the work is different from what is inferable from the formal contract<sup>13</sup>.

According to what has been reported so far, the 2019 amendments may appear a blatant breach of the contract law principle of mutual agreement. As workers are more aware of their rights on the one hand, and legal obligations attributable to their employer on the other, they should be able to choose how to shape the employment relationship<sup>14</sup>.

The determination of the employment relationship is therefore based on two elements: the activity of hiring or employing labour; the demarcation line between employee and employer. The term employee is in turn linked to management, control and supervision as elements from which such legal status derives. Consequently, the term employer must be related to the activity of recruitment and employment of the workforce. The right element that makes it possible to distinguish between workers<sup>15</sup> and employees concerns

---

<sup>13</sup> See *Massey vs. Crown Life Assurance* 1978. In the latter, Mr. Massey was an employee of the Crown Life Assurance from 1971 to 1973 and then, by mutual agreement, had become self-employed. However, his employment, with ensuing rights and obligations, had remained the same, the only difference being that the Company did not pay the pension insurance. The legal question, therefore, followed the possible definition Mr. Massey as employee also after the novation of the original agreement between him and the hiring company. The Court held that it could no longer be defined as an employee at the time of the dispute, because the nature of the contract that related to the employment relationship had changed: both parties, in fact, had agreed to amend the legal status of employee. This case shows that there is a need for respecting the agreement of the parties where there is an overlap with the actual working relationship. The point to highlight is that the employment contract is no exception to contract law, therefore the parties must be granted the right to determine their own legal relationships. [1978] 1 WLR 676.

<sup>14</sup> N. LE THU, *Legal Considerations for Determination of Employment Relation and Employment Contract*, in *VNU Journal of Science: Legal Studis*, No. 2, 2021, p. 42 ff.

<sup>15</sup> This is a distinct category within the labour market. It enjoys some rights, such as the right to the national minimum wage and paid holidays. However, as regards the taxation matter, this category does not differ

the exercise of the power of management, control and supervision from the employer. It is a key element of the employment relationship: the employer is granted the right to control the employee and the management criteria. The supervision from an employer marks the worldwide interpretation of the recognition of the element of subordination in labour law<sup>16</sup>. The criterion of subordination, or dependence, is one of those proposed by ILO to properly qualify an employment relationship. This is a criterion according to which a person works for another person, and the latter has the possibility to issue orders, directives, carry out control and sanction activities in relation to the violation committed by employees<sup>17</sup>. From a terminological point of view, the concept of subordination is present in civil law systems, while in common law the control test is – traditionally but not exclusively – used to determine working relationships, the application of which has posed several problems.

One of the first cases is *Mersey Docks & Harbour Board v Coggins & Griffiths*<sup>18</sup>: in this, a stevedore had rented a crane with the driver belonging to the port administration on the basis of a contract which provided that the driver, appointed and paid by the port administration, offered its services to the stevedores. During the work, due to the driver's negligence, an inspector was injured, hence the legal question relating to the possible vicarious liability of either the stevedores or the port's board of directors as employers. The Court eventually held that, potentially, each of them could have been regarded as employers of the driver, so long as they were able, and entitled too, to check the details of the job to perform from time to time: although the stevedores could provide instructions, they could not exercise control over the way the crane was operated. In view of this, the employer was to identified as the board of directors<sup>19</sup>.

A more developed criterion in order to detect an employment contract is the integration test: according to it, the essence of an employee's work is the respect of the rules and procedures of an organization. This second methodology is an alternative to provide a legal response to situations where it is difficult to apply control testing to highly skilled employees<sup>20</sup>.

---

from independent contractors. Needless to say, they cannot claim unfair dismissal, which in the UK is a right bestowed exclusively upon employees. For a historical perspective N. WHITESIDE, *State Policy and Employment Regulation in Britain: An Historical Perspective*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* No. 3, 2019, p. 379 ff.

<sup>16</sup> S. DEAKIN, G. S. MORRIS, *Labour Law*, Oxford and Portland, 2009.

<sup>17</sup> ILO Recommendation no.198.

<sup>18</sup> [1947] AC 1.

<sup>19</sup> A similar reasoning is given in *Ready Mixed Concrete (South East) Ltd v Minister for Pensions and National Insurance*: in it was argued that "Control includes the power to decide what needs to be done, the means to do so, the time and place where it needs to be done. All these aspects of control must be considered in deciding whether the right exists sufficiently to make one party the master and the other his servant". On the basis of this argument, the driver was not regarded as dependent, despite the fact that he was wearing his uniform, drove a van with the logo of the Company and carried out its Work according to a program prepared by the Company itself as it appeared to be lacking direct control by the Company. [1968] 2 QB 497.

<sup>20</sup> For an example of application see *Beloff v Pressdram Ltd*: it was argued that a highly specialised journalist who possesses a plentiful remuneration could not claim not to be dependent because "the greater the skill required for an employee's work, the less significant is control in determining whether the employee is under a contract of services". See *Beloff v Pressdram Ltd* [1973] PRC 765.

Where the tests above are not applicable, factors relevant to the definition of an employment relationship are used<sup>21</sup>. The first element relates to the economic reality, i.e. it concerns assessing whether an individual performs a service as an entrepreneur or in favour of another person/entity (the employer) who/which assumes the final risk of both possible loss and profit<sup>22</sup>.

The second factor concerns the existence of mutual commitments between the parties to maintain a given employment relationship for a given period of time, for what is called “concept of mutuality of obligations” in common law<sup>23</sup>: hence, the employment contract should not be regarded as a mere contract in exchange of money as what ultimately characterizes the employment contract (or contract of service in the UK terminology) is the existence of a second-tier of obligations consisting of mutual promises/obligations. In other words, an employment contract or contract of service exists when there is an agreement between the parties on the continuity of obligations and reciprocal rights<sup>24</sup>.

The final reflection concerns the real capacity of these modifications to be applicable to the forms of labour relations typical of the Fourth Industrial Revolution. The positive aspect of the 2019 changes certainly is the increase in the protection of workers’ rights.

On several occasions, in fact, the rulings of the British courts departed from the existing legislation in establishing that certain groups of persons operating in certain categories of the labour market actually had the status of workers when they had previously been qualified as self-employed gig workers. These are progressive developments at a time when they give these people certain rights, such as the right to national subsistence wages. The *Aslam and Others (Claimants) v. Uber BV and Others (Respondents)* case fits into this perspective<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> See, among others, Z. ADAMS, C. BARNARD, S. DEAKIN, S.F. BUTLIN. *Deakin and Morris’ Labour Law*, 7 ed., Oxford, New York, Dublin, 2021, p. 124 ff.; More in general, see also D. CABRELLI, *Employment Law in Context: Text and Materials*, 4 ed., Oxford, 2021, *passim*.

<sup>22</sup> *Market Investigations Ltd v Minister of Social Security* [1969] 2QB173. In this case, the factors to be taken into account were multifarious and, fundamentally, related to: 1) who provides the individuals’ equipment; 2) who assumes the risk of activity; 3) who pays for social security; 4) the use and, moreover, the payment of helpers; 5) last and indeed least, the name given by the parties to the contract or, in Latin, the *nomen iuris*. See P. DE GIOIA CARABELLESE, *The Employee Shareholder: the Unbearable Lightness of Being .... an Employee in Britain*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, No. 22, 2015, p. 81 ff.; P. DE GIOIA CARABELLESE, A. SANGIORGIO, *Il Lavoratore Subordinato con Azioni ma Liberamente Licenziabile: la Nuova Figura dell’Employee Shareholder in Gran Bretagna*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, No. 26, 2016, p. 319 ff.

<sup>23</sup> The mutuality consists of an ancillary test particularly helpful to define, in the UK, the area of the contract of service, or employee contract, particularly for casual workers, viz. individuals carrying out a job without a permanent basis contract. In the case law, see *O’Kelly v Trusthouse Forte plc* [1983] I. C.R. 728; *Carmichael v National Power plc* [2000] I.R.L.R. 43.

<sup>24</sup> It is also worth noting that in the English common law a further factor that is regarded as essential in order to distinguish between an employee and a worker is the personal nature of the service provided by the individual. Therefore, the more personal is the service provided by the individual, the more likely that kind of service is consistent with a contract of employment. An example of this is given by two *decisa*. In the first one, *MacFarlane v Glasgow City Council* [2001] IRLR 7, EAT, a gym instructor used to work for the Council. Based on his contract, shouldn’t he be in a position to take a class, he could arrange the replacement by picking him up from a list of instructors approved by the Council. The replacement instructor would have been paid by the Council, though. In this case it was held that a contract of service did exist, as the delegation to MacFarlane was occasional. There was personal nature of the service. Opposite to this is *Express and Echo Publications Limited v Tanton* [1999] ICR 693, where the claim of the individual aimed at the characterization of the work relationship as contract of service was dismissed on the basis of the lack of personal nature.

<sup>25</sup> [2017] IRLR 4.

### **3. Uber v. Aslam and others**

In turning the attention to the controversy at stake, it is worth noting that two drivers for the Uber online platform, previously qualified as self-employed gig workers, claimed to be entitled to the national minimum wage as well as annual leave paid under the Working Time Regulations 1998<sup>26</sup>, i.e. rights granted to both employees and workers, but not to the self-employed. The case, precisely, was prompted by the claim lodged by five Uber drivers who asked for their right to a minimum wage under the Nation Minimum Act 1998 as well as paid leave under the 1998 Working Time Regulation. For these two rights to be recognized, the key aspect that the Employment Tribunal needed to assess was the qualification of Uber's drivers as workers, to which Uber had always objected. In other words, the crucial aspect was the solution to the dilemma relating to the qualification of the relationship between Uber and its drivers, that is to say whether the latter were "working under contracts with Uber"<sup>27</sup>.

In focusing on the *decisum* of the Employment Tribunal, the applicants meet the criteria set out in Section 230 (3) (b) of the Employment Rights Act 1996<sup>28</sup>, defining the concept of work. This decision is based on a variety of reasonings.

First of all, Uber exercised substantial control<sup>29</sup> over drivers by maintaining a behaviour that was reminiscent of an employer: the platform, in fact, deducts the rates from the weekly pay of drivers without any notice: this element certainly strengthens the relationship between driver and passenger. In that regard, the Tribunal held that the explanations contained in the judgment of the North California District Court in *Uber Technologies Inc. v. Berwick*<sup>30</sup> were convincing, namely that Uber not only sold a software package but basically operated a taxi service.

In the contracts that Uber concluded with its drivers, called "Partner Terms," it was written that a Uber driver is "an employee or business partner of ... the Partner of Uber," even though typically the Partner was the driver himself. Although Uber sought to deny the qualification of its drivers' employees, the Court held that drivers should be qualified as Uber workers, leaving the question of their possible qualification as employees unresolved<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> SI 1998/1833.

<sup>27</sup> *Uber BV v. Aslam* (n 31) at [42]. S. Y. CHING LEUNG, *How Do Statutes "Speak" in Recent Technology Advancement Cases? Statute Law Review*, 2021, No. XX, p. 1 ff.

<sup>28</sup> The Court of First Instance held that drivers were in fact workers under the criteria applicable to the present case, namely that the working time began at the time when they entered the area where they were expected to work, in this scenario London, they had access to the app and, therefore, they were to accept the requests.

<sup>29</sup> One form of control exercised by Uber concerns the algorithmic determination of the fee determined by the platform: it encourages drivers to move to certain geographical locations where tariffs are higher. When drivers move from these areas they risk being penalised for giving priority to less favourable paid benefits. In this way Uber has the possibility to prevent drivers from rejecting the least paid job in favour of a more paid one going, consequently, to compress the control that the drivers can carry out on the mode of execution of their work. A. ROSENBLAT, L. STARK *Algorithmic Labor and Information Asymmetries: A Case Study of Uber's Drivers*, *International Journal of Communication*, No. 10, 2016.

<sup>30</sup> No. 15 – 546378.

<sup>31</sup> 2017] IRLR, [93]: "The drivers fall full square within the terms of the 1996 Act, s 230(3) (b). It is not in dispute that they undertake to provide their work personally. For the reasons already stated, we are clear that they provide their work "for" Uber. We are equally clear that they do so pursuant to a contractual

It can be argued, in fact, that as a result of the facts that emerged in the Aslam pronouncement, Uber drivers can be qualified as workers under the British legislation. Indeed, one could argue that they can be qualified as employees<sup>32</sup>. This second argument is supported by the fact that, according to the Employment Tribunal itself, the drivers concerned were found to be subject to continuous monitoring and control. Although drivers are left with a reduced margin of autonomy, the monitoring on them is very penetrating and invasive to the point of them being subject to penalties if they lose a certain number of runs<sup>33</sup>. To this it should be added that Uber drivers are not able to negotiate with their customers the rates to be applied to the service provided as the drivers must accept the terms and conditions that are prepared by Uber.

The decision taken by the Employment Tribunal and subsequently confirmed by the Court of Appeal<sup>34</sup> had significant consequences. The focus of the public has now shifted to the way the gig economy is structured. Additionally, the British Government has announced a review, to be carried out every six months, to ensure that modern working methods,

---

relationship. If, as we have found, there is no contract with the passenger, the finding of a contractual link with Uber is inevitable.... Just as in *Autoclenz*, the employer is precluded from relying upon its carefully crafted documentation because, we find, it bears no relation to reality. And if there is a contract with Uber, it is self-evidently not a contract under which Uber is a client or customer of a business carried on by the driver. We have already explained why we regard that notion as absurd". Some Scholars observed that "that it is time to consider ways of transcending this binary divide and ensuring decent work in the labour market irrespective of employment status. Central to this would be to regard the worker as a rights-bearer regardless of the ways in which the contract is configured. The platform economy is only one manifestation of the reality in which large numbers of workers work outside of the standard employment relationship, while having no pretence or aspiration to being independent entrepreneurs". S. FREDAM, *One Small Step Towards Decent Work: Uber v. Aslam in the Court of Appeal*, in *Industrial Law Journal*, No. 2, June 2019, p. 274.

<sup>32</sup> Uber drivers would pass all the tests necessary to define employee status, tests that were used in *Autoclenz Ltd v Belcher* [2011] UKSC 41. The system outlined by Uber, in fact, provides for the payment of a salary, provides for control activities by the employer, the personal performance of work. To this it must be added that, as evidenced from the EAT, the drivers of Uber work also in the moment in which the same they do not possess passengers but turn out to be in a situation "of guard" waiting for the successive race. In view of this, therefore, it is possible to say that Uber exercises all the typical functions of the employer. J. PRASSL, *The Concept of the Employer* (Oxford: 2015) reviewed in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2017, p. 482. The *Autoclenz* pronouncement appears to be of utmost importance especially since it argues that "the relative bargaining power of the parties must be taken into account in deciding whether the terms of any written agreement in truth represent what was agreed and the true agreement will often have to be gleaned from all the circumstances of the case, of which the written agreement is only a part". It recalls the dissenting opinion of Judge Underhill LJ that the drivers provided their services only on the basis of a contract that was concluded with the passengers, having the latter no relationship of subordination with Uber.

<sup>33</sup> Obviously this is in contrast to what is claimed by Uber who thinks he has no employees. E. MCGAUGHEY, *Uber; the Taylor Review, Mutuality and the Duty Not to Misrepresent the State of Employment*, *Industrial Law Journal*, No. 2, 2019, p. 180 ff..

<sup>34</sup> The Appeal Question remained the same, that is to say, limited to the definition of the status of the worker who claimed the minimum wage and the salary paid. To this must be added that Judge Eady pointed out passages of (UNISON) v Lord Chancellor [2017] UKSC 51, [6] regarding the need for the correct application of Workers' Rights. In the case referred to, it is stated that "Relations between employers and workers are generally characterised by an imbalance of economic power. Recognising the vulnerability of workers to exploitation, discrimination and other undesirable practices and the social problems which may arise from them, Parliament has intervened at length in these reports in order to confer legal rights on workers, rather than letting their rights be determined by contractual freedom. More recently, further measures have been taken in the framework of legislation implementing EU law. To ensure the effectiveness of the rights conferred on workers and to obtain the social benefits provided by Parliament, they must be concretely enforceable".

with particular attention to new forms of self-employment, do not fall within standard<sup>35</sup> forms of work. Finally, the Uber case has had repercussions on other pending controversies such as the *Dewhurst v. Citysprint* case<sup>36</sup>. In it, a delivery person, previously qualified as an online platform worker, was given protection as a formal worker<sup>37</sup>.

Nevertheless, the judiciary approach to gig economy has not always involved a coherent extension of workers' rights to all the platform workers. This becomes obvious in analysing the Central Arbitration Committee decision relating to the complaint on the working conditions of individuals working for Deliveroo. On that occasion, the conclusion was that the applicants were merely self-employed platform workers. More in depth, in the latter, a crucial aspect was found in the obvious and genuine ability of delivery persons to replace other people for the development of their skills through the platform<sup>38</sup>.

Given the contrasting precedents, it can be said that Courts have so far focused on trivial aspects of a "platform job," such as the working hours and remuneration, particularly whether it is fixed or not<sup>39</sup>. By contrast, what should matter in order to shape the contours of these new types of employment are social and labour policies<sup>40</sup>.

The *Aslam v Uber BV case* as decided by the Employment Appeal Tribunal shows a problematic aspect with regard to potential ensuing decisions, since this judgment engenders, albeit *inter partes*<sup>41</sup>, consequences which may easily contradict the applicable precedent.

Precisely, the function of decisions<sup>42</sup> is to provide guidance for the solution of future controversies that will arise before a Court: "a decision in a case with no value to anyone other than the litigants, the lawyers and Judges involved in the case would be absurd"<sup>43</sup>.

Another peculiar aspect of the decision adopted by the Employment Appeal Tribunal concerns the challenge of the principle of reality, with the latter taking over what the parties had formally agreed in the contract. In the present case, EAT held that, although factual elements are rarely prioritized over the formal ones existing in a contractual relationship<sup>44</sup>, in the present case the court was empowered to disregard the latter. Therefore, it was possible to verify the unspecified terms of the contractual relationship that reflect reality. The priority given to the factual aspects over contractual ones also

---

<sup>35</sup> *Taylor, Matthew/Marsh, Greg/Nicol, Diane/Broadbent, Paul*, Good Work: The Taylor Review of Modern Working Practices.

<sup>36</sup> ET/220512/2016 of 5 January 2017.

<sup>37</sup> More in detail, the General Court found that the procedure for hiring drivers involved a two-day training period in which guidance was given on how to carry out the work. In addition, uniforms and other equipment had to be made available. These factors are not likely to qualify a worker as self-employed.

<sup>38</sup> To this it must be added that the recognition by the Courts of the status of workers is not always for the benefit of the subject. In *Pimlico Plumbers Ltd and Another (Appellants) v. Smith (Respondent)* ([2018] UKSC 29) the applicant, previously qualified as a self-employed person, was subsequently qualified as a worker could not claim the large amount of leave arrears that he believed to be due

<sup>39</sup> P. LARKIN, *Relationship between Employment Status and Scope of Social Security Protection: The United Kingdom Example*, in U. BECKER, O. CHESALINA (eds.) *Social Law 4.0. New Approaches for Ensuring and Financing Social Security in the Digital Age*, Baden, 2021.

<sup>40</sup> In this sense Lord Sumption, *The Limits of Law*, The 27th Sultan Azlan Shah Lecture, Kuala Lumpur, 20 November 2013, <https://www.supremecourt.uk/docs/speech-131120.pdf>. Accessed 10 July 2020

<sup>41</sup> The decision of Tribunali it is "only applies to the two drivers who brought the case".

<sup>42</sup> In this sense the UK Supreme Court *decisa* in *R (UNISON) v Lord Chancellor*.

<sup>43</sup> *R (UNISON) v Lord Chancellor* [2017] UKSC 51, [67]–[69].

<sup>44</sup> This principle is frequently applied in the Italian legal system; see Italian Supreme Court, 14 May 2009, no. 11207; Italian Supreme Court, 18 February 2009, no. 3894; Italian Supreme Court, 17 June 2009, no. 14054.

derives, in the specific case, from an observation: the subject matter of the employment contractual relationship is concerned, is not tantamount to ordinary commercial relationships, but it is an employment nexus that implies a different contractual power between the parties, where there is a clear gap between the provider/seller and recipient of the services<sup>45</sup>.

Uber later appealed against the decision of EAT before the Supreme Court, which, in turn, unanimously dismissed it<sup>46</sup>. More precisely, the highest Italian judiciary body stated that, in the absence of a written contract between the drivers and Uber, the nature of the legal relationship had to be reconstructed starting from the behaviour of the parties. In this direction, it was observed that it was impossible to consider the platform as an intermediary between drivers and customers, given that it is Uber who concludes the contracts with the passengers and hires the drivers for them to perform the services covered by the contract. In the light of the foregoing, the Court concluded that it is impossible to classify the employment relationship of drivers as independent (or “autonomous”, to use the Continental categorisation), in view of the unilateral determination by the tariff platform and the contractual terms of performance of the service, the possibility for Uber to condition the ability of the driver to agree to perform a certain ride, the power of control exercised by the driver evaluation system as well as the measures put in place by Uber in order to limit the communication between passenger and driver to the strict minimum<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> G. PACELLA, *Drivers di Uber: confermato che si tratta di workers e non di self-employed*, in *Labour&LawIssues*, No. 2, 2017, p. 50 ff.; V. PIETROGIOVANNI, *L'importanza di chiamarsi lavoratori, ossia delle Corti del Regno Unito alle (p)rese con il lavoro a chiamata sulle piattaforme*, in *Labour&LawIssues*, No. 1, 2019, p. 45 ff..

<sup>46</sup> Supreme Court of the United Kingdom, 19 February 2021, *Uber BV and others v Aslam and others*, UKSC no. 5.

<sup>47</sup> Since then, there have been other rulings which have taken the orientation of the ET with regard to the qualification of the gig-workers. Employment Tribunal, London, 5 January 2017, *Dewhurst v. Citysprint UK Ltd.*, EW No. 2202512/2016. Central Arbitration Committee, 14 November 2017, *Independent Workers' Union of Great Britain (IWGB) v. Rooffoods* (England and Wales High Court, 5 December 2018, *Independent Workers' Union of Great Britain (IWGB) v Rooffoods (=Deliveroo)*, EWHC No. 3342, No. CO/810/2018. Central Arbitration Committee, 14 November 2017, *Independent Workers' Union of Great Britain (IWGB) v. Rooffoods*. A peculiar controversy concerns the qualification of a courier of the Yodel Delivery Network platform that has reached the point of involving the EU Court of Justice. In the present case, the applicant had requested the application of the working time safeguards laid down for the workers, despite the fact that the contract concluded with the platform provided for the qualification of the worker as self-employed. The Employment Tribunal of Watford considering subsisting in the contract of the clauses of substitution has remitted the question to the Court of Justice asking if the European Directive no. 2003/88 prevented the application of provisions of national law that provide that the worker must personally perform the work in order to fall within the scope of the Directive. In other words, the national court asked whether the mere presence, at the negotiating level, of replacement clauses was incompatible with the qualification of worker by determining Consequently, a worker's exclusion from the protection provided by the Working Time Directive. Employment Tribunal, Watford, preliminary referral decision of 18 September 2019. The Court of Justice delivered an extremely concise order setting out that the Working Time Directive does not apply to workers who may be covered by substitution clauses without, however, going into the issue of the right of the worker to be replaced. CJEU, 22 April 2020, C-692/19, B. v. Yodel Delivery Network. The decision of the Court of Justice has been highly criticised in doctrine because the concept of worker using by the Court of Luxembourg does not coincide with the homonymous case of English law and, above all, has its own specificity. It was argued that “it would appear that not only is the Community law concept of “worker” not the same of that of “employee” such as it is understood in the domestic law of the different Member States, but that also the Community law concept of “worker” is not consistent even within the different Community law texts”. G. CAVALIER, R. UPEX, *The concept of*

#### **4. The Italian approach to gig economy**

The question of the precise qualification of the case with regard to the contractual definition of gig workers<sup>48</sup> has taken on a global scope<sup>49</sup>. As far as the Italian legal system is concerned, the question has been raised as to whether drivers of either Uber<sup>50</sup> or

---

*employment contract in European Union Private Law*, in *ICLQ*, 2006, p. 589. The peculiar characteristics of the European notion of worker would be essentially three: the submission to the hetero-direction, the receipt of a salary, the exercise of real and effective activities. From this it derives that the category of worker in the law of the European Union possesses an extremely wide scope in how much it comprises various typologies of job without resort to intermediate figures (intermittent job, partial job, formative activity of internship) between subordination and autonomy. G. PACELLA, *The euro-unitary notion of employee to the test of the gig-economy: the European Court of Justice*, in *LLI*, No. 1, 2020, p. 18 ff.

<sup>48</sup> For some Scholars, the problem of the contractual qualification of the gig-workers is independent of the rigid “autonomy-versus-subordination” dilemma, for the reason that the gig-worker category is tainted with features and factors belonging to both of them. S. BELLOCCHIO, *Autonomia o Subordinazione nei Riders: Questo è il problema. Riflessioni sul rapporto di lavoro nella Gig-Economy alla luce delle recenti sentenze*, in *Sapienza Legal Paper*, No. 6, 2019, p. 77. See T. TREU, *Rimedi, tutele e fattispecie: riflessioni a partire dai lavori della Gig economy*, in *Lavoro e Diritto*, No. 3-4, 2017, p. 367 ff.

<sup>49</sup> By way of example, it is recalled that in the USA in 2015 the California State Labour Commission categorised an Uber taxi driver as an employed. In Spain, similarly, the Court of Valencia has classified the employment relationship of the couriers used by Deliveroo as an employment contract. A. PERULLI, *Capitalismo delle piattaforme*, Padova, 2018, p. 125; G. PACELLA, *Alienità di risultato, alienità dell'organizzazione: ancora una sentenza spagnola qualifica come subordinati i fattori di Deliveroo*, in *LLI*, No. 4, 2018, p. 1.

<sup>50</sup> With regard to the services offered by Uber, two more legal aspects have arisen, especially in Italy, compared with the one being analysed here. The former is closely connected with the investigations carried out by the Milanese Public Prosecutor's Office, which requested, and subsequently obtained, the application of the preventive measure of the judicial administration on the basis of a well-founded fear of the existence of the crime of illicit intermediation and exploitation of labour pursuant to art. 603-bis Italian Criminal Code, perpetrated by the companies affiliated to Uber Italy srl against the messengers: see Milan Tribunal, decree ruling 27 May 2020, 9. On this point A. QUATTROCCHI, *Le nuove manifestazioni della prevenzione patrimoniale: amministrazione giudiziarie e contrasto al “caporalato” nel caso Uber*, in *Giur. Pen. Web*, No. 6, 2020; A. ESPOSITO, *I Riders di Uber Italy Srl*, in *RIDL*, No. 2, 2020, p. 558 ff.; W. CHIAROMONTE, *Rider senza tutale. Sfruttamento su due ruote*, in *Nigrizia*, No. 2, 2021. C. INVERSI, *Caporalato digitale: il caso Uber Italy Srl*, in *Lavoro e Diritto*, No. 2, 2021, p. 335 ff. The second problem relates to unfair competition between taxi transport and Uber drivers, both of which are designed to meet the same requirement, namely customer transport. For further information, S. SERAFINI, *La concorrenza sleale per la violazione della normativa pubblicistica del trasporto urbano non di linea: Il caso Uber*, in *Corriere Giuridico*, No. III, 2016, p. 368 ff.; C.E. PAPADIMITRIU, M. PERCOCO, *Le piattaforme digitali tra opportunità e incertezze normative: il caso Uber*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, No. 2, 2019, p. 451 ff.; L. BELVISIO, *Il caso Uber negli Stati Uniti e in Europa fra mercato, tecnologia e diritto. Obsolescenza regolatoria e ruolo delle Corti*, in *MediaLaws*, No.1, 2018, p. 156 ff.; D. TEGA, *Uber in Piazza del Quirinale no. 41: la «gig economy» arriva alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, No. 3, 2017, p. 580 ff.; V.C. ROMANO, *Nuove tecnologie per il mitridatismo regolamentare: il caso Uber Pop*, in *Mercato Concorrenza Regole*, No. 1, 2015, pp. 133 ff.; P. Tullio, *In tema di concorrenza sleale sui rapporti tra Uber e le cooperative di radiotaxi*, in *Diritto dei Trasporti*, No. 3, 2017, p. 917 ff. As to the Italian precedents, see Milan Tribunal, Enterprise Special Section, decree ruling 25 May 2015; Rome Tribunal, Enterprise Special Section, decree ruling. 7 April 2017. For the sake of completeness, a ruling by the Court of Justice following a reference for a preliminary ruling made by a Spanish judge asking whether Uber was a transport service. *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain SL* (2017) C-434/15. The decision made by the Grand Chamber is of particular importance because it highlights the criticality of the “Uber system”: “from information before the Court ... the brokering service provided by Uber is based on the selection of non-professional drivers using their own vehicle, to which the undertaking provides a demand without which

Foodora<sup>51</sup> should be regarded as employees, service providers or, finally, individuals carrying out a type of continuous coordinated collaboration<sup>52</sup> suitable to be defined as the hetero-organization<sup>53</sup>.

With particular attention to the so-called “Uber phenomenon,” some scholars have argued that “if the digital platform, far from being a mere place of encounters between service providers and users, acts as a true employer, exercising its powers, in regulatory and protective terms, the response is found in the law”<sup>54</sup>. However, it has been pointed out that very often, in the work carried out through platforms, there are not enough traces of either hetero-direction or of hetero-organization<sup>55</sup>, since the notion of subordination cannot be over-stretched to encompass the status of protection granted to employees, in employment relationships that cannot be referred to art. 2094, Italian Civil Code<sup>56</sup>.

The problem of subordination to the platform<sup>57</sup> arises when the provider not only retains part of the job, but it is also entitled to require the service to be provided according to

---

(i) such drivers would not be induced to provide transport services and (ii) persons wishing to make an urban journey would not use the services provided by such drivers. In addition, Uber has a decisive influence on the conditions under which this service is provided by such drivers. On the latter point, it seems, *inter alia*, that Uber determines at least the maximum tariff by means of the application of the same name, that the company receives that amount from the customer before paying a part of it to the non-professional driver of the vehicle, and which has some control over the quality of vehicles, drivers and their behaviour, which may, in certain circumstances, lead to their exclusion”. (2017) C-434/15, [39]. E. MCGAUGHEY, *Uber, the Taylor Review, Mutuality and the Duty not to Misrepresent Employment Status*, in *Industrial Law Journal*, No. 2/2019, p. 194-195. The problem has also been addressed with the *HKSAR v. Yuong Ho Cheung* ((2020) 23 HKCFAR 311). See S. YEE, C. LEUNG, *How Do Statutes “Speak” in Recent Technology Advancement Cases?* In *Statute Law Review*, No. XX, 2021, pp. 1 ff.

<sup>51</sup> M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «Caso Uber»*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, No. 3, 2018, p. 1017 ff.

<sup>52</sup> It is recalled that the European Commission too has clarified that the rise of these new forms of work leads to a structural change in the employment relationship affecting, *inter alia*, even the same boundaries between self-employed and subordinated workers, to the point that this demarcation line becomes increasingly blurred. To this he added that “in order to meet the requirement of subordination the service provider must act under the direction of the collaboration platform, which determines the choice of activity, remuneration and working conditions”. European Commission (2016), *A European agenda for collaborative economy*, COM 2016, 356. The Commission specifically called on the Member States to “fair working conditions and adequate and sustainable social protection”. In doing so, the EU Commission assessed “the adequacy of their national employment rules considering the different needs of workers and self-employed people in the digital world as well as the innovative nature of collaborative business models”.

<sup>53</sup> The conundrum originally related to the qualification of the pony-express employment relationship. See M. BIASI, *Dai pony express ai riders di Foodora. L'attualità del binomio subordinazione-autonomia (e del relativo metodo di indagine) quale alternativa all'affannosa ricerca di inedite categorie*, in *Adapt University Press*, No. 11, 2017.

<sup>54</sup> R. VOZA, *Il lavoro reso mediante piattaforme digitali*, in *Il lavoro nelle piattaforme digitali*, *QRGL*, No. 2, 2017, p. 70 ff.

<sup>55</sup> E. RAIMONDI, *Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema della qualificazione della fattispecie*, in *LLI*, No. 2, 2019, p. 67.

<sup>56</sup> It may also be added that the platform cannot be qualified as an employer, for the reason that it would only cater for the purposes of building a digital labour market, by ensuring that the supply and demand of goods and services can be matched. According to a similar reasoning, some Scholars have pointed out that, in the case just referred, “the trumpets of labour law remain silent as long as the platform is limited to promoting the mere commercial exchange of a good or a service through the Internet or apps, without any emphasis on the work required” (our translation from English). R. VOZA, *Il lavoro reso mediante piattaforme digitali*, *op. cit.*, p. 72.

<sup>57</sup> A double-check of the Italian literature in this area may be helpful. See, among others; T. TREU, *Diritto del lavoro e transizione digitale: politiche europee e attori sindacali - La digitalizzazione del lavoro:*

specific modalities in order to guarantee certain quantitative standards to the user. Uber, in this specific case, adopted a service assessment system through either user feedback or ad hoc technological tools installed in the equipment or working tools in charge of carrying out the service<sup>58</sup>.

In the light of the above, some would be inclined to frame the collaboration in the digital platform within art. 2094 of the Italian Civil Code: according to this line of reasoning, the power to unilaterally disconnect drivers from the platform has been assimilated to the existence of a disciplinary power and the control carried out on the workers can be interpreted as a symptom of subordination<sup>59</sup>.

---

*proposte europee e piste di ricerca*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, No. 1, 2022, p. 1 ff.; L. VALENTE, *La politica sociale UE recente e i progressi possibili per una nozione europea di lavoratore*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, No. 4, 2021, p. 339 ff.; G. SANTORO PASSARELLI, *La subordinazione in trasformazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, No. 4, 2021, p. 1125 ff.; G. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro mediante piattaforme digitali e la vicenda processuale dei riders*, in *Diritto delle relazioni industriali*, No. 1, 2021, p. 111 ff.; M. LAI, *Innovazione tecnologica e riposo minimo giornaliero*, in *Diritto delle relazioni industriali*, No. 3, 2020, pp. 662 ff.; A. ZOPPOLI, *Le collaborazioni eterorganizzate tra antiche questioni, vincoli di sistema e potenzialità*, in *Diritto delle relazioni industriali*, No. 3, 2020, p. 703 ff.; I. BRESCIANI, *La digitalizzazione del lavoro tra legge e contrattazione collettiva - Il lavoro al tempo di Uber tra interventi normativi e orientamenti giurisprudenziali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, No. 3, 2020, p. 611 ff.; O. RAZZOLINI, *I confini tra subordinazione, collaborazioni etero-organizzate e lavoro autonomo coordinato: una rilettura*, in *Diritto delle relazioni industriali*, No. 2, 2020, p. 345 ff.; R. ROMEI, *I rider in cassazione: una sentenza ancora interlocutoria*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, no. 1, 2020, p. 89 ff.; B. CARUSO, *Il lavoro digitale e tramite piattaforma: profili giuridici e di relazioni industriali I lavoratori digitali nella prospettiva del Pilastro sociale europeo: tutele rimediali legali, giurisprudenziali e contrattuali*, in *Diritto delle relazioni industriali*, no. 4, 2019, p. 1005 ff.; M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione: il «caso uber»*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, No. 3, 2018, p. 1017 ff.; V. ANIBALLI, *Il lavoro organizzato mediante piattaforma digitale: nuove sfide per le Commissioni di certificazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, No. 4, 2019, p. 1075 ff. Among the commentaries, without any pretence of completeness, see P. ICHINO, *Subordinazione, Autonomia e protezione del lavoro nella Gig-Economy*, Commentary on Turin Tribunal, 7 May 2018, no. 778, sez. lav.), in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, No. 2, 2018, p. 0294B ff.; M. T. CARINCI, *Il lavoro etero-organizzato secondo Cass. N. 1663/2020: verso un nuovo sistema dei contratti in cui è dedotta un'attività di lavoro (Cassazione civile, 24 January 2020, no. 1663, sez. lav.)*, in *Diritto delle relazioni industriali*, No. 2, 2020, p. 488 ff.

<sup>58</sup> Should negative feedbacks be given, as in circumstances where the driver does not agree on answering 80% of the calls, the platform shall disconnect the worker in such a way as to deprive her/him of the profit opportunity.

<sup>59</sup> A. CONSIGLIO, *Il lavoro nella digital economy: prospettive su una subordinazione inedita?*, *LLI*, 4, 1, 2018. The above conclusion has been criticised. First, it was pointed out that the unilateral disconnection from the platform and the related monitoring carried out by the employer cannot be considered as symptomatic indicators of subordination. In this direction, disconnection can be qualified as withdrawal from a relationship of duration compatible, of course, with the autonomous nature of collaboration in the digital enterprise. A dismissal may be classified as such, only on condition that there is an upstream employment relationship. By contrast, the “termination”, so long as it is a power, is governed by an ad hoc legal framework, in the light of the type of contract either chosen by the parties or ascertained by the Court. As a result, there is just one constraint and this applies only to the obligation of notice pursuant to art. 3, law no. 81/2017. With regard to the supervision exercised by the platform, it is necessary to distinguish between the way in which it is carried out or the result of the work executed by the worker. Ultimately, the subordinate nature of the employment relationship made through digital platform has been advocated on the basis of a theory of the Italian Constitutional Court, in the decision no. 30/1996 (the so called “*doppia alienità*” theory, or in English “double-extraneousness”). In that judgment, the Court held that, “strictly considered”, the subordination is a concept which is both more meaningful and, qualitatively, different from the subordination found in other contracts, such as those involving the working capacity of one of the parties. The difference is due, according to the constitutional judges, to the combination of two conditions

Nevertheless, most scholars<sup>60</sup> still maintain the view that the condition of objective economic dependence on a platform cannot be characterized as technical-functional subordination from an employer. The latter conclusion could be confuted only if certain factual elements could be interpreted as indicators of subordination, so long as they are evidence of the existence of a “governing power.” By adopting this perspective, therefore, the unilateral power to dictate contractual conditions e.g. the remuneration of benefits or checks on the work performance would be symptoms of a mere difference in contractual power, which may also be present in an independent employment relationship<sup>61</sup>.

The conclusion which can be drawn from the foregoing is that, in order to qualify the employment relationship as “dependent,” it shall be necessary to distinguish, on a case-by-case basis, the actual manner in which the contractual relationship is conducted, with the ultimate aim of qualifying the person providing the service as an employed, self-employed or occasional worker<sup>62</sup>.

Pending parliamentary work, the question of the qualification of the employment relationship has been the subject of numerous rulings<sup>63</sup>. The first decision of the Court of Turin<sup>64</sup> qualified Foodora riders as self-employed and not subordinated; the same conclusion was reached by the Court of Milan<sup>65</sup> with regard to the legal qualification of Glovo riders.

The latter rulings concerned contracts of continuous coordinated collaboration, for which the claim was made pursuant to art. 409 no. 3, Italian Code of Civil Procedure: the

---

that are never found in other cases: the first is constituted by the alien nature - in the sense of exclusive destination to others - of the result of the job (i.e. the exclusive destination to others); the second is represented by the alien nature of the organization where this performance takes place (c.d. hetero-organization). The conclusion of the Italian Constitutional Court, which is based on a black-letter of the law, is namely: “when supplemented by these two conditions, subordination is not simply a way of being of the performance inferred in the contract, but is a qualification of the performance resulting from the type of settlement of interest chosen by the parties with the conclusion of an employment contract, involving the incorporation of work in a production organisation over which the worker has no control, being established for a purpose in respect of which he has no legally protected (individual) interest” (our translation). E. RAIMONDI, *Il lavoro nelle piattaforme digitali e il problema della qualificazione della fattispecie*, op., cit.

<sup>60</sup> This is also supported by a constant judicial trend pursuant to which an irreducible element of employment relationship shall exist. Additionally, there shall be a discretionary feature - which is not so obvious in the self-employment relationship – which results in the employment provider’s personal subjection to the managerial power, disciplinary action and supervision of the employer (Italian Supreme Court, 10 September 2019, No. 22632).

<sup>61</sup> C. SMORTO, *La tutela del contraente debole nella platform economy*, GDLRI, 2018, p. 423 ff.

<sup>62</sup> S. CIUCCIOVINO, *Analisi e proposte sul diritto del lavoro al tempo di Industria 4.0 Le nuove questioni di regolazione del lavoro nell’Industria 4.0 e nella gig economy: un problem framework per la riflessione*, in *DR*, 2018, pp. 1 ff. See Legislative Decree no. 81/2015 and Law no. 128/2019, whereby Law Decree no. 101/2019 has been converted in law.

<sup>63</sup> The common feature of the two Italian courts relates to the way in which work was carried out. According to the agreement, there was a specific procedure to be followed in the performance of the work; it consisted of the employee’s declaration about his availability to work in certain time slots, unilaterally arranged by the company. However, it was not necessary to achieve a minimum number of deliveries, as the worker just needed to select the delivery that he would have wanted. This system was hinged upon an app to download in the smartphone or tablet. The refusal or lack of selection of delivery orders determined a down-grade of the riders’ loyalty to the company, hence adverse impact on the individuals and on their possibilities to book in the future slots according to their preferences.

<sup>64</sup> Turin Tribunal, no. 778/2018.

<sup>65</sup> Milan Tribunal, no. 1853/2018.

workers' dispute was about the genuine nature of the collaboration and consequently the request to ascertain the subordinate nature of the contractual relationship<sup>66</sup>.

Both Court decisions resorted to the criterion developed in the Italian case law that emphasizes the constraint of subjection to executive, organizational and disciplinary power. In the present case, Judges ruled out the hetero-directional constraint because "the relationship between the parties was characterised by the fact that the applicants did not have the obligation to perform the work and the employer did not have the obligation to receive it." The absence of the directive power was supported only on the account that the delivery persons are free to give their availability for deliveries: based on this, they can independently determine both the quantity of the benefit and its temporal position.

Some scholars objected that these judicial stances could be criticized. First of all, it has been pointed out that the freedom to accept an assignment is not a crucial element whereby the subordinate nature of the relationship could be ruled out: the Italian legal system recognizes as an employment relationship intermittent work without obligation to answer a call<sup>67</sup>. The freedom to choose a ride should have induced the Court to find the existence of the type of contract mentioned above and not be interpreted as independent service<sup>68</sup>.

Apart from this, the crucial element for the purposes of qualification is the subjection of the employee to the management power of the employer: not only does hetero-direction concern the indication of the places where to carry out the delivery and the relative times, but it also extends to the entire job performance, such as demanding to wear a uniform or keeping a determined behaviour with the final customer.

To such an end, it is worth adding that the freedom granted to the worker as regards the acceptance or non-acceptance of an assignment at a given time may be incompatible with the notion of hetero-organization, as it would point to the absence of the unilateral power of the client with regard to the definition of the time of work provision<sup>69</sup>.

Furthermore, the two Court decisions under discussion refrained from double-checking – pursuant to art. 15(1) (lett. a) – whether the coordination arrangements were established by mutual agreement and whether the delivery persons had independently organized their work or, on the contrary, the arrangements had been made by the principal<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> Connected with the main claim were further disputes, relating to the compensation (which was regarded as inadequate), the workers' exploitation by the company and other issues related to the gig-economy.

<sup>67</sup> G. DE SIMONE, *Lavoro digitale e subordinazione, Prime riflessioni*, in *RGL*, No. 1, 2019, pp. 4 ff.; M. NOVELLA, *Il rider non è lavoratore subordinato, ma è tutelato come se lo fosse*, in *LLI*, No. 1, 2019.

<sup>68</sup> The Italian Supreme Court itself has held that the freedom to give his own availability is an element which turns out to be "external to the employment relationship". Italian Supreme Court, 13 February 2018, no. 3457.

<sup>69</sup> V. BAVARO, *Il tempo nel contratto di lavoro subordinato. Critica alla de-oggettivazione del tempo-lavoro*, Bari, 2008, pp. 168 ff.; F. SIOTTO, *Fuga dal tempo misurato: il contratto di lavoro tra subordinazione e lavoro immateriale*, in *RIDL*, No. 2, 2010, p. 411.

<sup>70</sup> This assessment was not carried out, because – allegedly – the provision at stake constituted a non-rule, therefore devoid of that content that, otherwise, would be capable of producing new legal effects to the different types of employment relationship. P. TOSI, *Art. 2(1), Legislative Decree no. 81/2015: an apparent norm*, in *ADL*, 2015, 1117; to the contrary, A. PERULLI, *Un Jobs Act per il lavoro autonomo. Verso una nuova disciplina della dipendenza economica*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2015, p. 235; L. ZOPPOLI, *La collaborazione eterorganizzata: fattispecie e disciplina*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2016, p. 296; C. PISANI, *Le collaborazioni coordinate e continuative a rischio estinzione*, in *RIDL*, No. 1, 2018, pp. 43 ff. Some Scholars noted that it is precisely the system of digital platforms that corroborates a form of control exercised by employers over workers. What is crucial is precisely the operation of digital platforms, which impinges on the combination of the maintenance of low operating

What the Tribunal – the First Instance Court – held was not upheld by the Court of Appeal of Turin<sup>71</sup>. Namely, the conditions of art. 2(1), Legislative Decree no. 81/2015 were not met and, consequently, workers had to be treated as employees with regard to remuneration<sup>72</sup>. The messengers, in the reasoning of the Court of Appeal, were not to be qualified as employees, because of the reduced hourly amount of the benefit as well as their freedom to work<sup>73</sup>.

The matter of the qualification of the employment relationship of riders reverberates in judgment no. 1663/2020 of the Italian Supreme Court which confirmed the conclusions reached by the Court of Appeal of Turin with regard to the application of art. 2(1), Legislative Decree no. 81/2015. Precisely, the Italian Supreme Court pointed out that art. 21 must be interpreted as a rule of law<sup>74</sup> by valuing, for this purpose, the intent of the legislator derived from the discipline of Law Decree no. 1/2019 as amended by Law no. 128/2019.

As a result of these rules, the discipline of paid employment may be applied to the collaboration relationships which they possess, as those to be expressed in mainly

---

costs and, on the other hand, a constant positive assessment of the public for the services offered. Ultimately, this is a “hendiadys” made possible by predicting the possibility for the customer to evaluate the worker through a digital vote. Based on this mechanism, those who can count on a high percentage of satisfaction will enjoy benefits that are provided by the platform. From this derives, according to a school of thought, a form of control of the employer which is conflated with a degree of dependence existing between the intermediation site and the community. E. DAGNINO, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on-demand economy*, in *AdaptLabourStudies*, 2015.

<sup>71</sup> M. BIASI, *Dai pony express ai riders di Foodora*, *op. cit.*; R. DE LUCA TAMAJO, *La sentenza della Corte d'Appello Torino sul caso Foodora. Ai confini tra autonomia e subordinazione*, in *LDE*, No. 1, 2019; A. PERULLI, *I ciclotattorini sono etero-organizzati*, in *Quotidiano del Lavoro*, 2019; U. CARABELLI, C. SPINELLI, *La Corte d'Appello di Torino ribalta il verdetto di primo grado: i riders sono collaboratori etero-organizzati*, in *RGL*, No. 1, 2019, pp. 95 ff.

<sup>72</sup> Turin Court of Appeal, no. 26/2019.

<sup>73</sup> Unlike the first instance *curia*, the Court of Appeal rules out the subordinate nature of the relationship, although they applied art. 2 of Legislative Decree no. 81/2015 providing a new line of distinction between subordination and hetero-integration. The latter shall apply in circumstances where arrangements are in place for the performance of the service, so that both time and place of performance are established in advance, although the individual is given the freedom to determine in actual terms the activity to be carried out: the employment relationship remains autonomous but the safeguards provided for the employment relationship apply. See A. PERULLI, *I sono etero-organizzati*, in *Quotidiano del Lavoro*, 2019. Cfr M. DEL CONTE, O. RAZZOLINI, *La gig economy alla prova del giudice: la difficile reinterpretazione della fattispecie e degli indici denotativi*, in *DLRI*, 2018, p. 673 ff.; V. FERRANTE, *Subordinazione ed autonomia: il gioco dell'oca*, *DRI*, 2018, pp. 1196 ff.; M. FORLIVESI, *Nuovi lavori, vecchie interpretazioni? Note a margine di una recente sentenza del Tribunale di Milano sulla qualificazione giuridica dei c.d. “riders”*, in *Labor*, 2019, p. 112 ff.; E. GRAMANO, *Dalla eterodirezione alla eteroorganizzazione e ritorno. Un commento alla sentenza Foodora*, in *Labor*, 2018, p. 609 ff.; P. ICHINO, *Subordinazione, autonomia e protezione del lavoro nella gig-economy*, in *RIDL*, 2018, II, p. 294 ff.; G. RECCHIA, *Gig economy e dilemmi qualificatori: la prima sentenza italiana*, in *LG*, No. 7, 2018, p. 726 ff.; C. SPINELLI, *La qualificazione giuridica del rapporto di lavoro dei fattorini di Foodora tra autonomia e subordinazione*, in *RGL*, 2018, p. 371 ff.; P. TULLINI, *Prime riflessioni dopo la sentenza di Torino sul caso Foodora*, in *LDE*, No. 1, 2018; R. DE LUCA TAMAJO, *La sentenza della Corte d'Appello Torino sul caso Foodora. Ai confini tra autonomia e subordinazione*, in *LDE*, No. 1, 2019; M. DEL FRATE, *Le collaborazioni etero-organizzate alla prova della giurisprudenza di merito*, in *DRI*, No. 4, 2019, p. 937 ff.; R. DEL PUNTA, *Sui riders e non solo: il rebus delle collaborazioni organizzate dal committente*, in *RIDL*, No. 2, 2019, p. 358 ff.

<sup>74</sup> In that respect, it was argued that, by that legal provision, the legislator would only have valued “certain factual indices deemed significant (personality, continuity, hetero-organisational), yet sufficient to justify the application of the rules laid down for the employment relationship exempting from any further investigation the judge who recognizes the competition of such elements in the specific case and who cannot, in the appreciation of them, draw a different conviction in the qualifying summary judgment”.

personal continuous work the performance procedures of which are established by the client, also applying the hypothesis in which the execution procedures are organized through digital platforms<sup>75</sup>.

The objection to the decision of the Court of Appeal concerns the classification of the contentious case within a *tertium genus* intermediate between autonomous and subordinate<sup>76</sup>.

With regard to the identification of the protections of paid employment applicable to hetero-organized collaborations, the Court allows for selective application of paid employment protections to hetero-collaborators organized by excluding those closely related to the essence of subordination or related to the exercise of the hierarchical-disciplinary power of the employer in view of the fact that these collaborations remain autonomous<sup>77</sup>.

Although the qualifying question relating to the services rendered via digital platform seems to be concluded, the Court of Palermo intervened on the issue<sup>78</sup> with a recent judgment that qualified the relationship of riders as employment<sup>79</sup>. In that judgment, the Tribunal stated that the employment relationship was subordinate in nature, since there was no freedom, on the part of the employees, to decide if and when they could work, nor was the possibility to agree on a rate of the consideration linked with the work. Last but by no means least, the service appeared to be organized through a digital platform made available by the undertaking; with this, the employer controlled the working energy of the provider of work with management and control powers from which, in their turn, the disciplinary powers originated<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> The Italian Supreme Court has postponed its decision, pending the promulgation of the law of conversion despite the object of the decision held previous facts.

<sup>76</sup> C. SPINELLI, *Le nuove tutele dei riders al vaglio della giurisprudenza: prime indicazioni applicative*, in *LLI*, No. 1, 2020, p. 89 ff.

<sup>77</sup> U. CARABELLI, *Introduzione*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (eds), *La nuova legge sui riders e sulle collaborazioni etero-organizzate*, Ediesse, 2020, p. 22-23; M. BARBIERI, *Contraddizioni sistematiche e possibili effetti positivi di una legge di buone intenzioni e cattiva fattura*, in U. CARABELLI, L. FASSINA (eds), *La nuova legge sui riders e sulle collaborazioni etero-organizzate*, Ediesse, 2020, pp. 100 ff. Some scholars have highlighted that the ruling of the Italian Supreme Court ends up maintaining the view that it is not matter of independent job to which to apply the protections of the subordinate job but a independent job that, just in the course of its development, may develops similar characteristics of dependent job. O. RAZZOLINI, *I confini tra subordinazione, collaborazioni etero-organizzate e lavoro autonomo coordinato: una rilettura*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, No. 2, 2020, p. 345 ff.

<sup>78</sup> Palermo Tribunal, labour section, no. 3570/2020. In such a controversy, a rider from the Glovo platform appealed to the Court of Palermo on the grounds that he had worked as a cyclist continuously until 3.3.2020, when he was disconnected from the platform and never reconnected. In the light of this, the rider challenged the conduct of that platform as oral dismissal, discriminatory and retaliatory, adding the request of subordinate nature categorisation of the employment relationship in the light of the actual modalities of performance of the job, particularly the orders received.

<sup>79</sup> G. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro mediante piattaforme digitali e la vicenda processuale dei riders*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, No. 1, 2021, p. 111 ff.

<sup>80</sup> The Palermo Tribunal held that “in essence, therefore, beyond the apparent and declared (in contract) freedom of the rider, and of the applicant in particular, to choose the working time and whether or not to render the service, the organisation of the work carried out exclusively by the party agreed on the digital platform in its own availability is reflected in the integration of the hetero-organisational premises, also in making available to the employer by the worker his working energy for substantial periods of time (and unpaid) and in the exercise by the defendant of management and control powers, as well as of a strictly disciplinary nature, which are constituent elements of the employment scenario under art. 2094 ICC” (our translation, not literal, from Italian). See V. FERRANTE, *Ancora in tema di qualificazione dei lavoratori che*

Although most Italian scholars<sup>81</sup> do not agree with the final stances of the Court of Palermo, it is necessary to investigate whether other countries have reached similar conclusions<sup>82</sup>.

The first “suspect” in this investigation would be the French Supreme Court<sup>83</sup> which has been adamant that in principle a Uber driver should be regarded as a “subordinate.”

In the reasoning of the highest Court in France, the person who carries out the job cannot be regarded as a mere commercial partner since the latter, when he enters into a contract, adheres to a transport service that is organized entirely by Uber, thanks to a digital platform and algorithmic processing systems aimed at determining the operation of the platform. The driver who uses the platform does not have the possibility to choose his own customers or to freely determine the rates to be applied. As a result, the perimeter of the rules applicable to this job would be determined from the outside.

---

*operano grazie ad una piattaforma digitale*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, No. 1, 2021, p. 215 ff.; G. FAVA, *Nota alla sentenza del Tribunale di Palermo no. 3570/2020 pubb. il 24/11/2020 – Il rapporto di lavoro dei riders*, in *LavoroDirittiEuropa*, No. 1, 2021.

<sup>81</sup> It has been argued that, as regards constitutional law, the labour principle encompassed with the Italian Constitutional Charter, is a unique element with respect to the legal provisions of different “Constitutional Charters”. This is due to the fact the “working principle” (or “*principio lavorista*”) plays a major role. Therefore, particular attention should be paid by the legal system to the strong involvement of the person in all types of work. This conclusion is confirmed by the different constitutional provisions in the field of Italian labour law, where the central role of the human person or individual is quintessential. In light of this, the working principle must be a “compass” that guides not only the decisions of the legislature, but also a “yardstick” for judges, in compliance with their power and duty to interpret the Constitution. C. SALAZAR, *Diritti e algoritmi: la Gig economy e il “caso Foodora”, tra giudici e legislatore*, in *ConsultaOnline*, No. 1, 2019. See M.S. GIANNINI, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Riv. giur. del lavoro*, anno I, No. 1-2, 1949; G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell’art. 1*, Torino, 2013; M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. Dir. lav.*, No. 3, 2010, p. 634-640; C. MORTATI, *Art. 1.– Principi Fondamentali artt. 1-12*, in G. BRANCA (eds) *Commentario alla Costituzione in Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975; G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Roma, 1997; R. NANIA, *Riflessioni sulla “Costituzione economica” in Italia: il “lavoro” come “fondamento”, come “diritto”, come “dovere”*, in E. GHERA, A. PACE (eds), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Napoli, 2009; C. DELLA GIUSTINA, *Quando il datore di lavoro diviene un algoritmo: la trasformazione del potere del datore di lavoro in algocrazia. Quale spazio per l’applicazione dei principi costituzionali?* In *Medialaws*, No. 2, 2021, p. 222 ff.

<sup>82</sup> This is an extremely controversial issue: for the Labour Court of São Paulo, the employment relationship between the drivers and the platform is of a subordinate nature. By contrast, the Court of Appeal of Minas Gerais held, in a different controversy but relating to the same issue, that it need to be treated as an independent employment relationship A. INGRAO, *Uberlabour: l’organizzazione “uberiana” del lavoro in Brasile e nel mondo. Il driver è un partner di Uber o un suo dipendente?* In *Diritto delle Relazioni Industriali*, No. 2, 2018, p. 705 ff.; G. PACELLA, *Lavoro e piattaforme: una sentenza brasiliana qualifica subordinato il rapporto tra Uber e gli autisti*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, No. 3, 2017, p. 560 ff.

<sup>83</sup> Cour de cassation, Chambre sociale, 4 marzo 2020, no. 374, online. This is not an isolated ruling: in late 2018, the French Supreme Court issued a similar ruling in favour of a rider who had worked for “Take it Easy”. On that occasion, the Supreme Court reversed the decision of the Court of Appeal, since it recognised the existence of a link of subordination (“lien de subordination”), pursuant to art. L. 8221-6 del *Code du travail*. Cour de cassation, Chambre sociale, 28 novembre 2018, n. 1737; C. GARBUO, *Il contributo della Cour de cassation francese alla qualificazione dei lavoratori digitali: se la piattaforma esercita i poteri tipici del datore, esiste un lien de subordination* in *RIDL*, No. 2, 2019, p. 179 ff.; C. COURCOL-BOUCHARD, *Le livreur, le plateforme et la qualification du contract*, in *RDT*, No. 12, 2018, p. 812 ff.; M. PEYRONNET, *Take Eat Easy contrôle et sanctionne des salariés*, in *Revue de Droit du Travail*, No. 1, 2019, p. 36 ff.

This implies a position of economic and contractual dependence<sup>84</sup>, to which the supply of work, whether or not within an organization of services, should be added. This second element, also necessary, indicates a symptom of subordination only when the employer unilaterally organizes the conditions for the performance of the work<sup>85</sup>. Precisely, the strict and rigid nature of the prescriptions adopted by Uber would drive a coach and horses through the main objection, namely that there would be freedom of the user to choose if and when to work: in essence, given the wide discretion enjoyed by Uber, these rules would induce the worker to guarantee constant availability and the acceptance of every assignment that is offered<sup>86</sup>.

Similarly, the Supreme Tribunal of Spain<sup>87</sup> ruled on the working relationship of the riders of Glovo<sup>88</sup>. Differently from the previous Court decisions, the controversy was identical, albeit extended to the merit too. In essence, the subordinate nature of the employment relationship between the applicant and Glovo was acknowledged<sup>89</sup>.

In order to ascertain the subordinate nature of the employment relationship, the Supreme Court assessed the indexes of subordination pursuant to art. 1 and art. 1(3) (lett.G), *Estatuto de los Trabajadores*. With regard to the concept of dependence, the judges noted that the technological innovations blossoming in the current historical moment do require reinterpretation of the contents of the traditional legal concepts: thus, dependency does not imply absolute subordination but only being inserted within a given organizational and disciplinary structure of an enterprise.

It is noted that the riders appear to be part of an organized structure because they do not have a relationship with customers, the profits of the business are fed into the platform system that in turn assumes the obligation to pay the riders<sup>90</sup>.

### **5. Final (food for) thoughts: current or anachronistic reflections?**

The legal qualification of the “labour contract” between a gig worker and a platform prompted both scholars and the judiciary to adopt a clear-cut solution.

The different jurisdictions, faced with a common legal issue, have often come to opposite solutions, usually in the light of the different “gut feelings” of each Supreme Court in

---

<sup>84</sup> This aspect, alone considered, is not sufficient to ensure that a subordination test can be met.

<sup>85</sup> F. MARTELLONI, *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, BUP, 2012, p. 42 ff.

<sup>86</sup> A. DONINI, *Secondo la Cassazione francese Uber è datore di lavoro*, in *LLI*, No. 1, 2020, p. 4 ff.

<sup>87</sup> Tribunal Superior de Madrid, 19 September 2019, No. 715.

<sup>88</sup> In this *decisum*, the same were classified as Uber drivers, because the Court spotted similarities between the two platforms, which shared a similar organisational model.

<sup>89</sup> These stances seem to be mirrored by the Dutch Courts, particularly in the Amsterdam venue. To elaborate, this Court held that it could not classify the relationship between riders and the platform as a contract of employment; at a later stage, though, they qualified the company, in the Deliveroo controversy, as an employer and, therefore, it held that the relationship with the couriers could not have been regarded as “autonomous”. See *Rechtbank Amsterdam*, 23 July 2018, no. 6622665 CV EXPL 18-2673; *Rechtbank Amsterdam*, 15 January 2019, no. 7044576 CV EXPL 18-14763.

<sup>90</sup> For a discussion, see G. PACELLA, *Il Tribunal Supremo spagnolo ci insegna qualcosa sul lavoro dei riders e anche sulla subordinazione del XXI secolo*, in *LLI*, No. 2, 2020, p. 16 ff.; A. TODOLÍ SIGNES, *Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo español que considera a los Riders empleados laborales*, in *LLI*, No. 2, 2020; M. SQUEGLIA “*Quante miglia deve camminare un uomo prima di sapere di essere un uomo?*”. *La vicenda irrisolta dei riders in Spagna: analisi di un dibattito de iure condendo*, in *MGL*, No. 2, 2020, p. 423 ff.

exploring and, ultimately, retrieving subordination factors in the way the work is performed, particularly in circumstances where the job is done to the benefit of a platform. In this regard, there is an urgent call, on the part of scholars, to adopt a constitutionally consistent interpretation of labour law, which results in an expansion of the protections to the individual who provides his or her work, regardless of the legal status of the employment relationship<sup>91</sup>.

The paradox entailed in this is that, if on the one hand the “game” of the exact qualification of the job relationship of the gig-workers seems to be still “open,” on the other hand the question seems to become anachronistic, because of the overwhelming technological evolution. In this respect, we can recall the phenomenon of the so-called “robotaxi”<sup>92</sup> whose “workforce,” according to a study will rocket to 26 million across the world by 2030<sup>93</sup>.

In view of this, the crucial aspect should shift from the judicial “obsession” with the provision of adequate protection for gig workers to a new philosophical approach: a European legal framework on the management of the phenomenon in question. One of the problems to be addressed is the possible loss of jobs or dismissal. The reference shall be made, by way of example, to the Prime Air project which Amazon is planning to deliver through aerial drones. It goes without saying that there is a serious risk that thousands of jobs will be lost to the benefit of a limited number of ultra-specialists<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> G. DAVIDOV, *The Goals of Regulating Work: Between Universalism and Selectivity*, in *University of Toronto Law Journal*, No. 1, 2014. In the same direction, it was held that it is necessary to guarantee an effective need for the protection of workers, irrespective of their qualification. This may depend on an indicator of work which can be defined as rational, fair and based on values of solidarity. A. PERULLI, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e agile: come cambiano i concetti di autonomia e subordinazione nel diritto del lavoro*, in *WP CSDLE 'Massimo D'Antona'. IT*, 2017.

<sup>92</sup> For an in-depth analysis of the problems of unmanned vehicles, see G. CALABRESI, E. AL MUREDEN, *Driverless car e responsabilità civile*, in *Rivista diritto bancario*, No. 7, 2020, online; U. RUFFOLO (eds), *Self-driving car, auto driverless e responsabilità*, in *Intelligenza artificiale e responsabilità*, Milano, 2017, p. 39 ff.; R. PARDOLESI, A. DAVOLA, *In viaggio col robot: verso nuovi orizzonti della rc auto (“driverless”)?*, in *Danno e Responsabilità*, 2017, p. 616 ff.; D.L.K. CHENG, R. DENG, *Cryptocurrency, Fintech, Insurtech, and Regulation*, London, 2018; L. NOUSSIA, *Autonomous Vehicles: Legal Considerations and Dilemmas*, in P. MARANO, K. NOUSSIA (eds), *InsurTech: A Legal and Regulatory View*, London, 2020; P. DE GIOIA CARABELLESE, *Unmanned vehicles e i rischi legali ed assicurativi. Una visuale dal Regno Unito della disciplina (nuova e futura) della responsabilità dei veicoli senza guidatore*, in *Diritto e politica dei trasporti*, No. 1, 2021, pp. 1 ff.; E. AL MUREDEN, *Autonomous cars e responsabilità civile tra disciplina vigente e prospettive de iure condendo*, in *Contratto e impresa*, 2019, p. 895; L. CLUZEL-MÉTAYER, *The Judicial Review of the Automated Administrative Act*, in *European Review of Digital Administration & Law, - Erdalm*, No. 1-2, 2021, p. 101-103; E. BUOSO, *Fully Automated Administrative Acts in the German Legal System*, in *European Review of Digital Administration & Law, - Erdalm*, No. 1-2, 2021, p. 113 ff. As regards the relationship between privacy and automated vehicles, see S. SCAGLIARINI, *Smart Roads and Autonomous Driving vs. Data Protection: the Problem of the Lawfulness of the Processing*, in *European Review of Digital Administration & Law – Erdal* – No. 1, 2021, p. 189 ff.; M.G. LOSANO, *Il Progetto di Legge Tedesco sull'Auto a Guida Automatizzata*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 2017, p. 1 ff.

<sup>93</sup> *Who will win the race to autonomous cars?*, 8 May 2018, online. It is noted that Uber has launched the “Uber Air” project. This arranges for the construction of small electric airplanes to take off and land in a vertical way. This is capable of accommodating four people, to facilitate movements in heavily urbanised area. N. CARNIMEO, *Approccio regolatorio a sistemi tecnologici complessi. Profili evolutivi nel settore aerospaziale*, in R. BELLOTTI, L. TAFARO (eds), *Mezzi aerei a pilotaggio remoto: questioni teoretiche e profili applicativi*, Napoli, 2021, p. 79 ff.

<sup>94</sup> L. TAFARO, *Dai mezzi a pilotaggio remoto ai «droni»: le nuove rotte della tutela della persona e dello sviluppo sostenibile*, in R. BELLOTTI, L. TAFARO (eds), *Mezzi aerei a pilotaggio remoto: questioni teoretiche e profili applicativi*, Napoli, 2021, p. 1 ff.

The movement of self-driving taxis, in fact, poses different legal problems with regard to the adaptation<sup>95</sup>, both physical and legal, of the infrastructure, the rules on security and liability in tort<sup>96</sup>, the legal definition of new cases which are difficult to relate to traditional concepts<sup>97</sup>.

More in general, a broader and more intriguing dilemma arises out of the replacement and/or coexistence of human beings and “synthetic” ones. The issues entailed to the question pose an even stronger pressure if attention is turned to two recent sources of the EU legislation. Specific reference is made to the Resolution of the European Parliament of 16 February 2017, which acknowledged the legal status of robots, and the Proposal of Directive of the European Parliament and of the Council on the improvement of work conditions via digital platforms<sup>98</sup>.

On such grounds, the questions that can be asked are at least two: first and foremost, if the coexistence of human and artificial beings may engender a form of discrimination against either category. Possibly, some cautions and procedures will be necessary to ensure that both categories of “workers” will be safeguarded. In simpler terms, both human workers and robots should be provided with “representatives,” future versions of trade unions, both human and synthetic figures, who/which, in the dialogue relating to the collective agreement, may well put forward and stake claims in order to protect both parties.

The second question is the one relating to whether there is a progressive and increasing replacement of the artificial with the human; this feature poses, on its turn, the fundamental conundrum whether the technological evolution is even in a position to “give the last rites” to the human work, or, alternatively, it sparks off the creation of a new typology of work.

To simplify, the phenomenon of Uber, if associated with autonomous vehicles, may be self-explanatory. This “incestuous” link will determine either the end of human work or, alternatively, an evolution of the drivers’ work in such a way to better respond to the needs of using self-driving vehicles. Furthermore, self-driving vehicles bear with them some issues relating to insurance, including the protection of the data of their clients. Further issues are concerned with their status, particularly if they are remote drivers, or insurance advisers, or even privacy advisers. Ultimately, human beings may see their jobs and activities switched in the future by an algorithm, or they may continue carrying out a quintessential role of mediation between human and non-human or even para-human elements. Admittedly, the connection between the two perspectives hinted in this work appears to be self-explanatory, that is to say the co-existence of humans and synthetic beings, and the possible replacement of the former with the latter.

---

<sup>95</sup> P. TULLIO, *Da Uber ai Robotaxi: spunti comparatistici per una riforma degli autoservizi pubblici non di linea*, in *Diritto dei Trasporti*, No. 3, 2018, p. 677 ff.

<sup>96</sup> A. BRINKLOW, *Mission District cabbie attacks self-driving car*, 7 March 2018, in <https://sf.curbed.com/2018/3/7/17091412/taxi-cab-driver-attacks-selfdriving-car-uber>.

<sup>97</sup> V. ZENO ZENCOVICH, *Uber: modello economico e implicazioni giuridiche*, in *MediaLaws* No. 1, 2018, pp. 141 ff.

<sup>98</sup> Bruxelles, 9.12.2021 COM(2021) 762 final 2021/0414 (COD).

*Articoli e Saggi*

## La pianificazione portuale in un'ottica di sostenibilità ambientale \*

Valerio Di Stefano<sup>1</sup>, Francesco Gaspari<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Professore a contratto di Diritto amministrativo europeo nell'Università degli studi di Roma "G. Marconi"

<sup>2</sup>Professore associato di Diritto amministrativo nell'Università degli studi di Roma "G. Marconi"

---

### Abstract

*Port planning from an environmental sustainability perspective.*

*Public agreement is governed by a complex regulatory system which finds its sources both in public law and in civil law. The Italian legislator, under European pressure, has over time produced a series of disorganic and uneven provisions, so much so that the procurement sector has been affected by numerous laws, corrective and soft law interventions all issued in a very short period of time. Public agreement is strategic for a country's economy, therefore the rules for participation in public competitions and the execution of the contract must be clear and above all must ensure immediate remedies in the case of pathology of the negotiating report. Only by pursuing this aim will the public procurement system become a driving force for the internal economy. The balancing of the public-private interests claimed by the contractors in the light of the provisions applicable to the case is currently left to the interpreter. The contribution proposes reflections on the solutions adopted by the "living law" functional to overcome the current layered and disorganized regulatory impasse.*

Parola chiave: *appalto pubblico, inadempimento reciproco, rimedi, bilanciamento interesse pubblico-privato.*

---

Sommario — 1. La pianificazione portuale — 1.1 La nozione di ambito portuale - 1.2 L'ambito portuale e l'assetto complessivo: problemi interpretativi - 1.3 Piano e circoscrizione: concetti assimilabili o differenti? - 1.4 Il campo di azione dell'Autorità di sistema portuale per le funzioni di indirizzo, programmazione, promozione e controllo - 2. La prima disciplina della pianificazione portuale - 2.1 L'evoluzione della pianificazione urbanistica sul demanio portuale - 3. L'attuale disciplina della pianificazione portuale: aspetti sostanziali e procedurali - 3.1 I rapporti tra Autorità di sistema portuale ed enti locali - 3.2 L'aggiornamento del piano - 4. Il procedimento di adozione del piano regolatore portuale con attenzione alla tutela dell'ambiente - 5. I limiti alla pianificazione portuale -5.1 Lo stato dell'arte in materia di redazione dei Piani Regolatori portuali- 6. Lo sviluppo del sistema portuale alla luce del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza - 6.1 Le infrastrutture portuali in numeri - 6.2 Porti e inquinamento - 7. Le politiche internazionali - 8. Gli investimenti nel Piano Nazionale Ripresa e Resilienza - 8.1 Porti e sostenibilità ambientale: l'Investimento 1.1 del PNRR - 8.2. Le

---

\* Sottoposto a referaggio.

singole riforme: brevi cenni - 8.3 Il Piano nazionale per gli investimenti complementari - 9. Le nuove linee guida per la redazione dei Documenti di Pianificazione Energetico Ambientale dei Sistemi Portuali – 10. Conclusioni

### **1. La pianificazione portuale**

La pianificazione portuale, più volte oggetto di attenzione da parte del legislatore, continua a rappresentare lo strumento più rilevante affidato alle Autorità di sistema portuale (AdSP) per la gestione delle aree portuali. Si tratta di una pianificazione che continua a in modo marginale, con la pianificazione urbanistica del territorio. Allo stato attuale la materia portuale è disciplinata dalla legge n. 84/1994 recante “Riordino della legislazione in materia portuale”, così come modificata dai successivi interventi legislativi. A seguito della sentenza della Corte di Giustizia CE *Siderurgica Gabrielli*<sup>1</sup> che aveva dichiarato l’incompatibilità delle norme delineate dal Codice della Navigazione agli artt. 110 e 111 rispetto al diritto europeo, il legislatore nazionale ha approvato la legge di riferimento 84/94. Bisogna tuttavia evidenziare che tale pronuncia in realtà ha spostato l’attenzione degli addetti al settore sull’applicazione delle regole *antitrust* alle realtà portuali, che non rivestivano più soltanto il ruolo di beni demaniali ma anche quello di veri e propri luoghi di scambio di beni e servizi tra i diversi operatori economici.

#### *1.1 La nozione di ambito portuale*

Per comprendere l’importanza della infrastruttura portuale appare necessario delineare la nozione di ‘ambito portuale’ e ricercare i criteri utili ad individuare esattamente l’entità di questo spazio.

La legge n. 84/94 così come modificata dai successivi interventi legislativi ha introdotto, di fianco al concetto generico di porto, altre espressioni affini, quali: “area portuale” (art. 5, comma 1 e art. 4, comma 3), “ambito portuale (art. 5 comma 1) “assetto complessivo” del porto (art. 5, comma 1) e “circoscrizione territoriale” (art. 6, comma 2-*bis* lettera d).

In particolare, il legislatore ha chiarito che gli ambiti portuali devono essere intesi “*come delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall’Autorità di sistema portuale che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell’Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell’Autorità di sistema portuale*”. Gli ambiti portuali vengono poi ripartiti in aree portuali, retroportuali e di interazione tra porto e città che devono essere individuate e delimitate nel documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), e specificate nel piano regolatore portuale (PRP) che deve individuare in modo analitico anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate e i beni sottoposti al vincolo preordinato all’esproprio. Quest’ultimo qualora non previsto dallo stesso Piano può essere disposto direttamente dall’Autorità di sistema portuale attivando le procedure previste dalla normativa.

La nuova norma fa riferimento, oltre che al concetto di ambito, anche a quello di “*assetto complessivo*” del porto e di “*destinazione funzionale delle aree interessate*”, che vengono delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale.

---

<sup>1</sup> Sentenza della Corte 10 dicembre 1991 nel procedimento C-179/90, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell’art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunale di Genova nella causa dinanzi ad esso pendente fra Merci Convenzionali Porto di Genova SpA. e Siderurgica Gabrielli SpA.

L'art. 4, comma 3 della stessa legge, stabilisce che i "porti" (di cui alla categoria II, classi I, II, III) o le "specifiche aree portuali" svolgono varie e differenti funzioni: commerciale (e logistica), industriale e petrolifere, di servizio passeggeri, di peschereccia, turistica e da diporto, anche congiuntamente. L'appartenenza di un porto ad una o ad un'altra categoria Le "aree portuali" sono dunque spazi in cui si inseriscono tutte le infrastrutture destinate a svolgere una funzione portuale. Le stesse, alla luce di quanto previsto dall'art.5 lettera c) costituiscono una ripartizione degli ambiti portuali, che a loro volta rappresentano una "delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall'Autorità di sistema Portuale" suddivisi in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città.

Dunque, sulla scorta di quanto affermato in precedenza, l'"ambito portuale" di cui alla legge di riforma dei porti sembrerebbe più ampio, sotto il profilo spaziale, non solo del "porto", ma talvolta anche delle singole "aree portuali" propriamente dette, comprendendo al suo interno sia l'uno che le altre, ma potendo racchiudere anche altre zone più periferiche.

L'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali, considerate sotto l'aspetto dinamico, sono individuati e delimitati nel Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), predisposto dalle Autorità di sistema portuale, sono disegnati e specificati nel piano regolatore portuale (PRP), che individua analiticamente anche le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate.

La delimitazione dell'ambito portuale è soggetta alle disposizioni di cui alla previsione dell'articolo 4, comma 4 della legge n. 84/94. Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con proprio decreto, individua le caratteristiche dimensionali, tipologiche e funzionali dei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, e l'appartenenza di ogni scalo ad una classe determinata, sentite le autorità di sistema portuale o nel caso in cui non siano ancora state istituite, le autorità marittime, avendo riguardo al bacino di utenza attuale e potenziale.

L'art 18 comma 1 della legge n. 84/94 come modificato dai diversi interventi legislativi<sup>2</sup> consente di ampliare la definizione di ambito portuale, prevedendo che siano sottoposte a concessione da parte dell'Autorità Portuale anche "*la realizzazione e la gestione di opere attinenti alle attività marittime e portuali collocati a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni alle difese foranee anch'essi da considerarsi a tal fine ambito-portuale, purché interessati dal traffico portuale e dalla prestazione dei servizi portuali anche per la realizzazione di impianti destinati ad operazioni di imbarco e sbarco rispondenti alle funzioni proprie dello scalo marittimo*".

### *1.2 L'ambito portuale e l'assetto complessivo: problemi interpretativi*

Il legislatore del 1994 ha fatto riferimento anche all'"assetto complessivo" quale concetto diverso dall'"ambito". Ebbene, pur volendo far riferimento ad una nozione estremamente ampia di "ambito" non è possibile attribuire all'espressione "assetto complessivo" una portata ancora più ampia in quanto la differenza tra le due locuzioni, secondo la dottrina maggioritaria<sup>3</sup>, non atterrebbe tanto all'ampiezza spaziale, quanto al contenuto: mentre l'ambito fa riferimento alla delimitazione dello spazio complessivo di riferimento, l'assetto attiene, invece, alla sistemazione interna dell'area, alla sua configurazione, alla sua struttura, alla posizione e alle caratteristiche dei singoli elementi che la compongono.

<sup>2</sup> Modificato da ultimo con il Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 232 (in G.U. 09/02/2018, n.33).

<sup>3</sup> G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2020.

Per ragioni di completezza espositiva, preme menzionare l'art. 5, comma 1, della legge n. 84/94 richiama l'ulteriore nozione di "circostrizione territoriale", da intendersi come spazio geografico, individuato e delimitato con decreto del Ministro dei trasporti, entro il quale si esercita la giurisdizione portuale.

Si tratta, in altre parole, di quel tratto di costa delimitata dalle aree demaniali marittime, dalle opere portuali e dagli antistanti spazi acquei, entro i quali la singola Autorità portuale esercita le funzioni amministrativo-pubblicistiche di "indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo".

Da ultimo, bisogna evidenziare come l'art. 5, comma 1-*septies*<sup>4</sup> ai fini programmatici equipara gli ambiti portuali come delimitati dal DPSS alle zone territoriali omogenee come individuate all'art. 2 del decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fine della non applicabilità della normativa in materia di aree tutelate per legge come disciplinate dall'art. 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

### *1.3 Piano e circoscrizione: concetti assimilabili o differenti?*

Dal momento che i riferimenti normativi che riguardano l'ambito portuale sono numerosi ma generici, è necessario chiedersi se tale spazio coincida con la circoscrizione, con la conseguenza che il piano regolatore portuale incontrerebbe il vincolo di cui all'art. 6, comma 7 in quanto sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 12 della l. 84/94. In realtà la precedente formulazione del comma 7 attribuiva al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti l'individuazione dei limiti della circoscrizione territoriale di ciascuna Autorità di sistema portuale, competenza ministeriale che nell'attuale formulazione della norma non è più contemplata. Ne deriva che i confini della circoscrizione prescindono dai confini ministeriali predeterminati ed abbracciano di fatto tutte quelle aree che risultano di fatto strumentali all'esercizio di attività portuali e al soddisfacimento di interessi pubblici legati allo sviluppo dei traffici marittimi. Infatti, il comma 1 dell'art. 5 stabilisce che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) redatto dalle Autorità di sistema portuale deve individuare gli ambiti portuali<sup>5</sup>, che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale tutte le ulteriori aree pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale la cui destinazione funzionale è riportata nel piano regolatore portuale (PRP). Il comma 2 dell'art. 5 stabilisce che i PRP devono essere redatti in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del DPSS nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Le ultime "Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori di Sistema Portuale" sono

<sup>4</sup> Art. 5 1-*septies* l. 84/94 "Gli ambiti portuali come delimitati dal DPSS, ovvero, laddove lo stesso non sia ancora stato approvato, dai vigenti PRP, anche se approvati prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono equiparati alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'articolo 142, comma 2, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Le regioni adeguano il proprio piano territoriale paesistico regionale entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dall'approvazione del DPSS".

<sup>5</sup> L'art. 5 della legge 84/94 stabilisce che il DPSS "[...] b) individua gli ambiti portuali, intesi come delimitazione geografica dei singoli porti amministrati dall'Autorità di sistema portuale che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale [...]"

state emanate nel 2017 al fine di stabilire criteri omogenei per la redazione dei piani regolatori di sistema portuale, delle varianti stralcio e degli adeguamenti tecnico funzionali. Tuttavia, le stesse, che hanno sostituito le precedenti linee guida del 2004, sono da considerare ormai superate dalle recenti modifiche legislative che in linea generale hanno riguardato la legge 84/94 ed in particolare da quelle introdotte dal Decreto-Legge n. 121/2021 (decreto infrastrutture 2021) convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156 che hanno interessato l'art. 5 superando le precedenti delimitazioni territoriali e i concetti di riferimento.

*1.4 Il campo di azione dell'Autorità di sistema portuale per le funzioni di indirizzo, programmazione, promozione e controllo*

Anche su impulso della nuova pianificazione europea 2014-2020 in materia di Rete Trans Europea dei Trasporti (TEN-T), disciplinata con Regolamento (UE) n. 1315/2013 il legislatore con il sopra citato decreto-legge ha inteso modernizzare l'assetto, la "governance" e le strategie infrastrutturali della portualità italiana.

Il citato decreto modifica gli strumenti pianificatori contemplati dalla normativa nazionale fin dal 1994 e introduce il Piano Regolatore di sistema Portuale che rappresenta per le Autorità di sistema portuali l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza<sup>6</sup>. La nuova norma stabilisce che i suddetti Piani debbano essere redatti sulla base di quanto previsto dal Piano strategico nazionale della portualità e della logistica e del DPSS nonché in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici dopo l'approvazione da parte del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. I Piani devono indicare gli obiettivi da conseguire in ciascuno scalo marittimo e le strategie da attuare per il loro raggiungimento e devono delineare anche l'assetto complessivo delle opere di grande infrastrutturazione. La recente normativa attribuisce le competenze in materia di pianificazione delle aree portuali e retroportuali alle Autorità di sistema portuale mentre lascia al Comune e alla Regione quelle riguardanti le aree con funzione di interazione porto-città, previa acquisizione, tuttavia, del parere della predetta Autorità.

Le citate Linee Guida tengono conto anche delle previsioni del Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (PSNPL) approvato il 3 luglio 2015 dal Consiglio dei Ministri e adottato con decreto del Presidente del Consiglio il 6 Agosto 2015 con l'obiettivo di superare la perdita di competitività del sistema portuale e logistico, di migliorare la crescita dei traffici delle merci e delle persone promuovendo l'intermodalità nel traffico merci, anche attraverso la riorganizzazione delle Autorità Portuali esistenti sostituite dalle Autorità di sistema Portuale.

Dall'analisi dell'attuale normativa si evince che, ad oggi, a seguito delle modifiche introdotte la pianificazione delle aree portuali non è più affidata al piano regolatore di sistema portuale (PRdSP) bensì al Documento di programmazione strategica di sistema ed al Piano Regolatore Portuale. La vecchia programmazione faceva riferimento alla nozione di sistema portuale derivante dal Piano Generale dei Trasporti del 1986 e affidava il nuovo strumento di pianificazione delle Autorità di sistema portuale al Piano Regolatore di sistema portuale, che aveva l'obiettivo di delimitare e disegnare l'ambito e l'assetto complessivo del porto, comprese le aree destinate alla produzione industriale,

---

<sup>6</sup> Art. 5, comma 2-ter Legge 84/94.

all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, superando così il concetto di porto come realtà isolata rispetto al mondo circostante e mettendo in atto una pianificazione integrata di sviluppo infrastrutturale e funzionale di un sistema di porti a fronte di obiettivi predeterminati nel “Documento di Indirizzo della Pianificazione” (DIP). Tale Piano veniva adottato dall'AdSP, previa acquisizione del parere della Regione e del Comune, ed approvato dall'Organo centrale del MIT. Costituiva parte integrante del Piano regolatore di sistema portuale il Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e il Piano regolatore del singolo porto o dei porti rientranti nell'ambito della competenza dell'Autorità di Sistema.

Con l'approvazione del d.l. n. 121/2021 scompare il riferimento al Piano regolatore di sistema portuale e il legislatore nazionale mira ad una semplificazione delle procedure al fine di accelerare l'approvazione dei Piani Regolatori Portuali.

Il DPSS, secondo quanto prescritto dall'art. 5 comma 1 della legge n. 84/94 deve definire gli obiettivi di sviluppo delle Autorità di Sistema Portuale; individuare e perimetrare le aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali, le aree di interazione porto-città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio di tipo viario e ferroviario coi singoli porti del sistema e gli attraversamenti del centro urbano. Dev'essere integrato con una relazione illustrativa che precisi gli obiettivi e le scelte effettuate, i criteri e i parametri utilizzati nella descrizione dell'assetto territoriale del sistema ed infine delle norme e delle procedure utilizzate per la redazione dei piani regolatori portuali di cui al comma 1-*sexies* della sopra citata legge. Il Documento di pianificazione strategica di sistema è adottato dal Comitato di gestione AdSP<sup>7</sup> e viene sottoposto, mediante conferenza dei servizi indetta dall'Autorità di sistema portuale, ai sensi dell'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, al parere di ciascun Comune e Regione territorialmente interessati, che si esprimono entro il termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, oltre cui il parere si intende positivo. L'approvazione del documento che non è assoggettato alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) avviene ad opera del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale istituita dall'articolo 11-ter della legge 84/94 e ss.mm.ii.

Una volta approvato il DPSS l'Autorità di sistema può procedere con la fase di adozione e approvazione del Piano Regolatore Portuale (o dei singoli Piani laddove siano presenti più porti all'interno di una AdSP) come previsto dall'art. 5, comma 1-ter, l. n. 84/1994, delimitando da un lato “*l'ambito e l'assetto delle aree portuali e retro-portuali*” e, dall'altro, le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate nonché i beni sottoposti al vincolo preordinato all'esproprio per l'esecuzione di opere pubbliche.

L'art. 5 comma 1 *quinquies* attribuisce all'Autorità di sistema portuale la competenza esclusiva in materia di pianificazione delle aree portuali e retro-portuali, mentre lo stesso articolo al comma 4-*bis* stabilisce che il Presidente dell'Autorità di sistema portuale, in maniera autonoma o su richiesta della Regione o Comune interessato può proporre al Comitato di gestione varianti-stralcio al piano regolatore portuale riguardanti le singole porzioni dello scalo marittimo interessato che segue, per l'approvazione, lo stesso iter del PRP.

Queste ultime sono sottoposte alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica.

---

<sup>7</sup> Legge 84/94, art. 5, comma 1-*bis*.

## **2. La prima disciplina della pianificazione portuale**

Tutte le leggi istitutive dei singoli enti portuali attribuivano a questi la potestà di redigere i piani regolatori portuali, finalizzati principalmente a pianificare le opere che si intendevano realizzare.

I piani regolatori, prima della legge di riforma, erano menzionati dall'art. 22 della legge 20 agosto 1921 n. 1177 relativamente alle opere di competenza economica promiscua dello Stato e degli Enti locali, mentre la legge 3 novembre 1961 n.1246 stabiliva che i piani regolatori relativi ai porti iscritti nella seconda e terza classe della seconda categoria, redatti localmente dagli uffici del Genio Civile per le opere marittime, venissero approvati con decreto del Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro della Marina Mercantile, sentito il Consiglio superiore dei lavori Pubblici.

L'onere finanziario per la costruzione e la manutenzione delle suddette opere era a carico dell'ente locale a condizione che le stesse ricadessero nell'ambito di "*piani regolatori approvati nei modi di legge*".

I piani regolatori antecedenti alla l. n. 84/1994 furono qualificati come "*piani di opere nel quadro di una pianificazione organizzativa per il buon andamento dell'azione amministrativa, in rapporto alla spesa pubblica destinata all'esecuzione degli investimenti portuali*"<sup>8</sup>.

La prima regolamentazione dei piani non includeva la disciplina degli aspetti procedurali relativi ai cc.dd porti rifugio o porti militari e ai porti commerciali di rilevanza internazionale e regionale.

La mancanza di una programmazione a livello di sistema portuale, insieme ad una disciplina obsoleta<sup>9</sup>, ha fatto sì che l'economia e la gestione degli scali non rispondesse ad esigenze di buon andamento ed efficienza. L'assenza di una corretta programmazione può avere importanti conseguenze che comportano, a loro volta, una insufficiente valorizzazione dell'infrastruttura. Infatti, agli enti venivano attribuite funzioni amministrative, imprenditoriali e programmatiche tanto da essere definiti "enti multifunzionali".

### *2.1 L'evoluzione della pianificazione urbanistica sul demanio portuale*

È opportuno e necessario effettuare un breve *excursus* storico-giuridico sulle principali fasi che, nel corso degli anni, hanno caratterizzato l'evoluzione della pianificazione urbanistica rispetto al demanio portuale.

Per molti anni, infatti, si è sempre affermata la superiorità gerarchica degli interessi statali sul demanio marittimo rispetto a quelli urbanistici locali. La tutela degli interessi pubblici della navigazione e del traffico marittimo era una materia riservata allo Stato che la gestiva, attraverso l'Autorità marittima, con pienezza di poteri, senza che le istanze o gli interessi degli enti locali potessero limitarne l'esercizio.

La legge 6 agosto 1967 n. 765 (c.d. legge ponte) aveva stabilito che l'adeguamento delle opere da eseguirsi su terreni demaniali, tra cui anche quello marittimo, doveva compiersi con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono.

La pianificazione portuale era affidata, prima della riforma del 1994, a degli strumenti che non potevano contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti perché si limitavano

<sup>8</sup> T. VESPASIANI, *Piani regolatori portuali e disciplina urbanistica: un rapporto non ancora chiaramente definito*, in *Appalti Urbanistica Edilizia*, marzo 1999, p. 132.

<sup>9</sup> P. DI PALMA, E. LANZI, *Port Authority privatizzazione e integrazione infrastrutturale*, Roma.

alla mera programmazione delle infrastrutture da realizzare, anche se poi, nella prassi, stabilivano i parametri edilizi e le destinazioni d'uso degli spazi.

Con il D.P.R. n. 616/1977, in particolare agli articoli 1,3,79 e 80, veniva stabilito che era di competenza delle Regioni il potere di approvazione dei piani regolatori generali, adottati dai Comuni, facendo venir meno quella possibilità di coordinamento e di composizione delle eventuali divergenze tra questo piano e quello portuale.

L'art. 81 prevedeva altresì l'obbligo per lo Stato, d'intesa con le Regioni interessate, di verificare la conformità delle opere presenti su aree del demanio statale ai piani urbanistici ed edilizi, realizzando qui l'assoggettamento di queste aree alla pianificazione urbanistica comunale.

La legge ponte era la prova del crescente interesse che l'ordinamento ha iniziato a rivolgere al demanio marittimo, anche in relazione ai conferimenti di più funzioni amministrative in capo alle Regioni.

Nel quadro delle riforme che hanno inciso notevolmente sulla disciplina portuale, bisogna ricordare la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 di modifica del titolo V della Costituzione. La stessa, pur non modificando il testo normativo del 1994, ha ridefinito le competenze tra Stato e Regione anche in materia di porti. Infatti, dopo la legge "Bassanini" (l. 15 marzo 1997 n.59) e il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 erano state trasferite alle Regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi in materia di porti, lasciando invece allo Stato competenze legislative esclusive sui porti non solo di rilievo nazionale e internazionale, ma anche regionale e locale. Con la riforma del Titolo V<sup>10</sup>, invece, vengono invece ampliate le competenze legislative regionali in materia di "porti e aeroporti" che assieme alle "grandi reti di trasporto e navigazione" diventano materie di competenza concorrente tra Stato e Regione. Questo significa che le Regioni<sup>11</sup> sono titolari della potestà legislativa mentre la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato. Sempre alle Regioni viene lasciata la potestà legislativa per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Da questa nuova rimodulazione delle competenze sono emerse non poche questioni<sup>12</sup>, ed in particolare ci si è chiesto se lo Stato possa ancora occuparsi dell'assetto organizzativo dei porti, della loro gestione e della designazione dei responsabili, o se le Autorità di sistema portuali possano compiere gli atti di programmazione, loro delegati dal legislatore nazionale senza con questo sottrarre potere regolamentare alle Regioni e senza che gli stessi possano essere considerati illegittimi.

L'emergere, tuttavia, delle diverse istanze federaliste potrebbe portare a una eterogeneità di disciplina fra i porti appartenenti alle diverse Regioni mentre la valenza internazionale di molte infrastrutture portuali potrebbe necessitare di un'organizzazione delle stesse centralizzata e unitaria.

### **3. L'attuale disciplina della pianificazione portuale: aspetti sostanziali e procedurali**

L'attuale disciplina portuale italiana può senz'altro essere considerata una delle prime materie in cui norme e principi comunitari hanno assunto così grande rilievo da poter in buona parte modellare i contenuti della disciplina nazionale, in particolare in tema di

---

<sup>10</sup> G. TACCOGNA, *Il nuovo equilibrio tra Stato e Regione con riguardo alle attività e ai servizi svolti nei porti destinati ai traffici marittimi internazionali*, in *Dir. mar.*, 2005, p. 110 ss.

<sup>11</sup> G. DE VERGOTTINI, *Le competenze in materia di porti alla luce della riforma della Costituzione*, in *Dir. amm.*, 2001, p. 593-612.

<sup>12</sup> M. RAGUSA, *Porto e poteri pubblici. Una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*, Napoli, 2017.

concorrenza, anche in virtù della trasversalità e dell'operatività delle libertà fondamentali del Trattato di Roma<sup>13</sup>.

L'intervento prima della Corte di Giustizia europea, con la storica sentenza nota come "Porto di Genova"<sup>14</sup>, e successivamente della Commissione europea, hanno demolito il sistema portuale previgente, ponendo l'accento sulle violazioni perpetrate dallo Stato italiano per la normativa nazionale almeno in parte contraria ai principi comunitari ispirati alle misure di liberalizzazione all'interno di un mercato unico e al divieto di abuso di posizione dominante.

A seguito delle censure sopra descritte, il governo italiano ha dovuto ovviare alle irregolarità della disciplina italiana mediante una riforma capace di dare attuazione alle indicazioni comunitarie e di farsi carico di una risistemazione organica e globale della normativa sulla portualità italiana. La nuova disciplina dei porti avviene con la legge 28 gennaio 1994 n. 84, sottoposta a numerose modifiche nel corso degli anni, che mira a forgiare un nuovo modello di porto capace di apparire moderno e coerente con la normativa comunitaria, abbandonando la connotazione pubblicistica che l'aveva caratterizzato in passato e divenendo oltre che nodo di scambio tra vari sistemi di trasporto anche spazio da destinare all'esercizio delle attività economico-imprenditoriali.

La nuova normativa, con l'istituzione delle Autorità portuali divenute poi Autorità di sistema portuale<sup>15</sup>, mira a compiere una separazione tra le attività amministrative di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo delle operazioni portuali e le attività di natura economico-imprenditoriale. Prende piede, inoltre, il presupposto per introdurre la concorrenza tra i diversi porti e nell'ambito dello stesso porto.

La competenza in materia di attività di pianificazione conferita alle Autorità di sistema portuali secondo la dottrina maggioritaria nazionale ha, di fatto, facilitato il transito di tali organizzazioni da enti imprenditoriali a soggetti di regolazione, anche se la posizione dell'Unione europea qualifica le Autorità di sistema portuali alla stregua di imprese. La pianificazione portuale è strettamente correlata a quella di regolazione, il cui progressivo affermarsi ha condotto ad annullare, quasi completamente, gli interventi diretti di tali organizzazioni nell'espletamento delle attività portuali.

L'unitarietà dello strumento pianificatorio consente una programmazione completa, razionale e coordinata di ogni infrastruttura portuale, disciplinando l'ambito portuale nel suo complesso<sup>16</sup>.

Dal punto di vista prettamente procedurale si evidenzia che la conferenza preliminare dei servizi deve precedere l'intesa tra il singolo Comune e l'Autorità di sistema portuale dal momento che i soggetti chiamati a intervenire potrebbero esprimere delle valutazioni ostative dell'attuazione del piano portuale. L'art. 14-*bis* della l. n. 241/1990 dispone, infatti, che questa può essere convocata per progetti di particolare complessità e che si basa su uno studio di fattibilità teso a verificare la sussistenza delle condizioni per il

---

<sup>13</sup> S. M. CARBONE, F. MUNARI, *La legge italiana di riforma dei porti e il diritto comunitario*, in *Foro it.*, 1994, IV, c. 367-392.

<sup>14</sup> Sentenza 10 dicembre 1991, n C-179/90, *Siderurgica Gabrielli c. merci convenzionali Porto di Genova*, in *Foro It.*, 1991, c. 229.

<sup>15</sup> Il d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232 ha disposto (con l'art. 15, comma 11) che "Nella legge 28 gennaio 1994, n. 84, le parole: «AdSP», «autorità portuali», «autorità portuale», «Autorità portuali», «Autorità portuale», «Autorità di Sistema Portuale», «Autorità di Sistema portuali» e «autorità di sistema portuali», ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: «Autorità di sistema portuale»".

<sup>16</sup> E. BERETTA, *Il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo*, Bologna, 2009.

proseguo della procedura, prima ancora della presentazione del progetto definitivo<sup>17</sup>. La conferenza dei servizi rappresenta sia uno strumento di semplificazione dell'azione amministrativa che l'occasione per valutare i diversi interessi pubblici coinvolti che confluiscono in un unico punto dove si incontrano competenze frazionate e distribuite tra i diversi centri interessati per la cura di singoli interessi pubblici<sup>18</sup>. Le amministrazioni, titolari di un interesse pubblico settoriale prendono in considerazione ogni altro interesse affidato agli ulteriori soggetti pubblici coinvolti, conferendo ai propri rappresentanti precise indicazioni in tal senso. La conferenza di servizi, però, non può né essere considerata alla stregua di un organo collegiale né un tipo di accordo pubblico orizzontale, mancando il requisito di "incontro di volontà" che caratterizza gli accordi<sup>19</sup>.

La conferenza, dunque, rappresenta un passo necessario al procedimento di raccordo tra l'Autorità di sistema portuale e il Comune, per la verifica dell'esistenza delle condizioni per il proseguo delle attività. La stessa è seguita da una conferenza decisoria tra i vari soggetti pubblici coinvolti al fine di pervenire ad un assetto stabile di tutte le infrastrutture funzionali allo sviluppo portuale e alla stipula dell'intesa tra Comune ed Autorità.

Dunque, la conferenza preliminare dei servizi serve a prendere atto dell'eventuale unanimità di consensi in merito alle iniziative proposte e si invitano le amministrazioni in disaccordo a presentare proposte modificative atte a consentire una determinazione unanime. Le determinazioni conclusive confluiscono in una conferenza decisoria, ultima occasione per esprimere i propri pareri.

Nel momento in cui si arriva all'unanimità sull'assetto degli interessi, l'amministrazione procedente emanerà un provvedimento finale conforme ai risultati della conferenza decisoria.

Non tutti gli interessi sono posti sullo stesso piano giuridico. Infatti, l'individuazione di un interesse nazionale connesso alla realizzazione di una grande infrastruttura porta al superamento di eventuali conflitti di competenze tra Stato e Regione.

In proposito merita di essere menzionata la sentenza del Consiglio di Stato Sez. VI, 28 dicembre 2020 n. 8356 che ha annullato il provvedimento del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata

---

<sup>17</sup> G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, cit.

<sup>18</sup> "La conferenza è indetta dall'amministrazione procedente entro cinque giorni lavorativi dall'inizio del procedimento d'ufficio o dal ricevimento della domanda, se il procedimento è ad iniziativa di parte. A tal fine l'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate:

a) l'oggetto della determinazione da assumere, l'istanza e la relativa documentazione ovvero le credenziali per l'accesso telematico alle informazioni e ai documenti utili ai fini dello svolgimento dell'istruttoria;

b) il termine perentorio, non superiore a quindici giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte possono richiedere, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, integrazioni documentali o chiarimenti relativi a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni;

c) il termine perentorio, comunque non superiore a quarantacinque giorni, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono rendere le proprie determinazioni relative alla decisione oggetto della conferenza, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento. Se tra le suddette amministrazioni vi sono amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, o alla tutela della salute dei cittadini, ove disposizioni di legge o i provvedimenti di cui all'articolo 2 non prevedano un termine diverso, il suddetto termine è fissato in novanta giorni;

d) la data della eventuale riunione in modalità sincrona di cui all'articolo 14 ter, da tenersi entro dieci giorni dalla scadenza del termine di cui alla lettera c), fermo restando l'obbligo di rispettare il termine finale di conclusione del procedimento".

<sup>19</sup> G. DELOGU, G. FARELLA, *Ridisegnare Venezia tra sviluppo portuale e protezione della laguna: una questione di lungo periodo*, Mediterranea, 2020.

di respingimento della domanda di accertamento della conformità urbanistica di alcune opere relative al completamento delle infrastrutture di security nel porto di Brindisi presentata dall’Autorità portuale di Brindisi, successivamente sostituita dall’Autorità del Sistema portuale («AdSP») del Mare Adriatico meridionale. Secondo le ricorrenti le opere realizzate in assenza di un piano regolatore portuale risulterebbero conformi alle destinazioni del piano urbanistico comunale in quanto le successive previsioni del Piano regolatore portuale – difformi invece da quanto realizzato – non avrebbero invece natura urbanistica e non dovrebbero così avere alcun rilievo nel procedimento di accertamento di cui all’art. 2 del d.P.R. n. 383 del 1994. Secondo il Consiglio di Stato, i Piani Regolatori Portuali approvati antecedentemente alla legge n. 84 del 1994, come nel caso di specie, non hanno effetti di conformazione del territorio e quindi il Piano regolatore portuale di Brindisi del 1975, che non prevedeva le opere successivamente realizzate, non poteva essere considerato come parametro di riferimento per la valutazione della loro conformità urbanistica anche in considerazione del fatto che le prescrizioni in esso contenute non sono state recepite dal piano regolatore. La sentenza citata rigetta anche le motivazioni del Comune in quanto l’art. 7, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, esclude le opere pubbliche dall’applicazione del Titolo II del testo unico dell’edilizia.

*“La conclusione per essa raggiunta dal Consiglio di Stato – che per l’ampiezza del principio di diritto espresso sembra estensibile a ipotesi in cui le opere da localizzare ‘fuori piano’ siano più imponenti rispetto agli adeguamenti della security di una stazione marittima – potrebbe costituire, peraltro, un precedente impiegabile nella soluzione di controversie soggette al nuovo testo dell’art. 5 della legge Porti ”<sup>20</sup>.*

### *3.1 I rapporti tra Autorità di sistema portuale ed enti locali*

L’art. 5 comma 1 della l. n. 84/1994 riguarda la predisposizione del Documento di programmazione strategica di sistema e quella del Piano regolatore portuale che devono essere redatti dall’Autorità di sistema Portuale regolandone anche i rapporti con gli enti locali, ed in particolare con il Comune e le Regioni interessate.

Nello specifico, le Autorità di sistema portuali redigono il documento di pianificazione strategica (DPSS) che deve definire gli obiettivi di sviluppo del sistema portuale, individuare gli ambiti portuali che devono essere ripartiti in aree portuali, retro-portuali e di interazione tra porto e città e i collegamenti infrastrutturali di ultimo miglio con i singoli porti, esterni al sistema portuale considerato.

Nell’ipotesi in cui l’accordo non venga concluso, resta preclusa la possibilità di procedere all’adozione del piano regolatore portuale. Il DPSS è adottato dall’Autorità di sistema portuale ed è sottoposto, mediante una Conferenza dei servizi, al parere di ciascuno dei Comuni o delle Regioni territorialmente interessati che devono esprimersi entro i 45 giorni dal ricevimento dell’atto, altrimenti vale l’istituto del silenzio-assenso. Quindi se da una parte viene data la possibilità di una fattiva collaborazione con i diversi Enti territoriali interessati, dall’altra lo strumento individuato mira alla semplificazione dell’iter di adozione del piano regolatore portuale. Il coinvolgimento del Comune o dei Comuni interessati, permette una fattiva partecipazione degli enti locali all’iter di adozione del piano, con la conseguenza che la mancanza di assenso, che può essere

---

<sup>20</sup> Sulla rilevanza dei piani regolatori dei porti (nota a Cons. Stato, Sez. VI, 28 dicembre 2020 n. 8356) di M. Ragusa in *Giustizia Insieme*, marzo 2021.

accordato anche mediante un semplice nulla osta, rappresenta un ostacolo alla conclusione del procedimento.

Inoltre, i Piani Regolatori portuali devono essere redatti in attuazione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica ed in conformità alle Linee guida emanate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e approvate dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Gli stessi devono indicare gli obiettivi, le previsioni, gli elementi, i contenuti e le strategie di ciascuno scalo marittimo, nonché l'assetto complessivo delle opere di grande infrastrutturazione.

Anche le "Linee guida" ministeriali raccomandano un approccio integrato in cui, pur mantenendo il porto la sua autonomia, non viene trascurata la confinante realtà urbana e vengono esaminate le aree di interazione porto-città.

In sede di conferenza preliminare il rappresentante del Comune e/o degli enti coinvolti manifesta la posizione dell'amministrazione di appartenenza, soprattutto per quel che concerne le grandi problematiche relative alla costruzione dello scalo marittimo sia in fase di conferenza preliminare che in quella successiva. In ogni caso, le diverse deliberazioni non devono essere in contrasto tra di loro a pena di illegittimità, a meno che non siano sopravvenute nuove circostanze inizialmente non prevedibili, quali ad esempio una modifica della previsione della pianificazione territoriale<sup>21</sup>.

Le criticità nella regolamentazione dei rapporti tra città e scalo marittimo possono impedire l'adozione del piano. Le Autorità di sistema portuali, in ogni caso, hanno a disposizione mezzi idonei per prospettare la possibile realizzazione di opere indispensabili per il soddisfacimento di interessi superiori. Anche per la loro localizzazione è consentito travalicare il contrario avviso delle comunità locali, in forza dei ricordati principi di adeguatezza e sussidiarietà<sup>22</sup>. Ovviamente, il ricorso a tale procedura si ritiene possa essere esperito solo in occasione di opposto ed ingiustificato contrasto, risultando sproporzionato per la composizione di quegli aspetti tipicamente locali che dovrebbero costituire l'oggetto della delibera consiliare che precede la stipula dell'intesa.

Da qui è possibile prospettare due ipotesi: la prima, in cui un consolidato assetto urbano preesiste e quindi sarà compito di coloro che elaborano il piano portuale assumere le proprie scelte in modo conseguente; la seconda ipotesi, in cui è il Comune a voler introdurre nei propri strumenti urbanistici previsioni confliggenti con le prospettate esigenze dello sviluppo marittimo. Ricordiamo che l'attività di pianificazione delle aree con funzione di interazione porto-città è di competenza del Comune e della Regione (art. 5 comma 1-*quinquies*, legge n. 84/94).

### *3.2 L'aggiornamento del piano*

L'art. 5 della l. n. 84/94 stabilisce che per l'adozione di eventuali varianti al piano regolatore portuale è necessario seguire la medesima procedura richiesta per l'emanazione *ex novo* dello stesso Piano, a meno che si tratti di adeguamenti tecnico funzionali.

Preme qui ricordare il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici<sup>23</sup> che afferma la natura necessariamente flessibile dei PRP, i quali non possono e non devono

<sup>21</sup> L. FONTI, *Porti-città-territori. Processi di riqualificazione e sviluppo*, Alinea, 2010.

<sup>22</sup> Art. 118 cost.

<sup>23</sup> Parere Adunanza del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici del 25 settembre 2020 Prot. n. 21/2020 avente ad oggetto "Porto di Bari - Variante localizzata del Piano Regolatore Portuale, ai sensi dell'articolo

crystallizzare le opere presenti in un porto alla stregua di una foto, perché in questo modo ci sarebbe l'obbligo di adottare una variante al PRP ogni volta che le opere cambiano. Secondo il Consiglio, i PRP devono individuare gli obiettivi di sviluppo dell'ambito portuale con particolare attenzione alle diverse possibilità di utilizzo e alle opere di grande infrastrutturazione, secondo quanto previsto nel documento di pianificazione strategica del sistema portuale. Il parere nelle successive fasi indica poi gradualmente tutti gli atti e i procedimenti necessari a modificare la conformazione, le funzioni e le finalità pianificatorie, sia nel lungo termine e programmatiche del porto sia nel breve termine disponibili per le Autorità di Sistema Portuale. E in quest'ottica l'adozione di una variante al PRP diventa lo strumento residuale, l'*extrema ratio*, alla quale ricorrere dopo avere utilizzato tutti gli altri strumenti disponibili e soprattutto l'adeguamento tecnico-funzionale.

Il Consiglio ha voluto quindi spingere verso un maggiore efficientamento delle procedure, per tener conto delle pronte risposte che gli enti regolatori dei porti, e gli enti locali, devono dare alle evoluzioni dei traffici e alla necessità di adeguare la pianificazione portuale alle esigenze di sviluppo del porto e della relativa catena logistica.

In realtà, il novellato art. 5 attribuisce a ciascun Piano Regolatore Portuale vita autonoma e la conseguente possibilità di adottare più celermente varianti, seppure nell'ambito del Documento di Programmazione Strategica di Sistema non assoggettato al procedimento della VAS, come invece previsto per il singolo PRP.

A quanto sopra si aggiungono le importanti novità contenute nel decreto semplificazioni *bis* (d.l. 31 maggio 2021 n. 77 convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021 n. 108) che afferma la sostanziale operatività delle sole direttive comunitarie sui lavori pubblici per la progettazione e realizzazione di infrastrutture portuali, superando così – nello specifico settore – lo stesso codice dei contratti pubblici.

#### **4. Il procedimento di adozione del piano regolatore portuale con attenzione alla tutela dell'ambiente**

Per ragioni di completezza e chiarezza espositiva preme ripercorrere, brevemente, il procedimento di adozione del piano regolatore portuale che è disciplinato dall'art.5 della legge n. 84/94.

*In primis*, il Presidente dell'Autorità di sistema portuale sottopone al Comitato di gestione, per l'approvazione, sia il piano operativo triennale che il piano regolatore di portuale per l'adozione. Non si tratta di una ratifica di decisioni già assunte nella fase preliminare in quanto al Comitato, come disciplinato dall'art. 9 della legge citata, partecipano soggetti pubblici e privati che non hanno avuto nessun ruolo nelle fasi precedenti.

La componente pubblica è costituita, oltre che dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, anche da un componente designato dalla Regione o da ciascuna Regione il cui territorio è incluso, anche se solo parzialmente, nel sistema portuale; da un componente designato dal sindaco di ciascuna delle Città metropolitane, ove presente, con il territorio presente in tutto o in parte nel sistema portuale; da un componente designato dal sindaco di ciascuno dei Comuni presenti e dal direttore marittimo nella cui giurisdizione rientra il porto sede dell'Autorità di sistema portuale e, su designazione di quest'ultimo, dal rappresentante dell'autorità marittima competente. Alle sedute del Comitato partecipa

22, comma 6 del d.lgs. 169 del 2016 e ss.mm.ii., finalizzata alla riqualificazione del molo San Cataldo, al potenziamento delle infrastrutture asservite alla sede logistica del corpo della capitaneria di porto e al miglioramento dell'operatività nella darsena di Ponente.

anche un rappresentante per ciascun porto incluso nell'Autorità di sistema portuale e ubicato in un comune capoluogo di provincia non già sede di Autorità di sistema portuale. Il rappresentante è designato dal sindaco e ha diritto di voto limitatamente alle materie di competenza del porto rappresentato.

La partecipazione di questi soggetti all'interno del Comitato rappresenta l'unica occasione per avanzare le proprie esigenze. Il Comitato è un organo collegiale c.d. "imperfetto", in quanto per la validità delle sue sedute non è richiesta la partecipazione di tutti i componenti, essendo sufficiente la loro metà in prima convocazione e solo un terzo nella seconda adunanza. Questo, dunque, deve manifestare in maniera unitaria la volontà comune conseguenza del confronto dialettico svolto al suo interno. Nello svolgimento del confronto dialettico, non tutti gli interessi coinvolti dei singoli soggetti sono equidistanti. Infatti, le generali esigenze della sicurezza non possono recedere di fronte a contrapposti interessi legati all'esercizio di operazioni portuali o altre attività a queste connesse: è il classico esempio dell'applicazione del principio di primarietà, dove trova maggior tutela e affermazione l'interesse prevalente, che nel caso di specie è senza dubbio quello della sicurezza.

Al termine della discussione il piano regolatore, come previsto dall'art.5 comma 2 della legge n. 84/94, viene adottato dal Comitato. Successivamente, in vista della sua successiva approvazione, il piano regolatore portuale deve essere sottoposto ad altre ulteriori fasi. In primo luogo, dev'essere inviato al Comune e alla Regione interessati, che si esprimono entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali il parere si intende favorevole, nonché al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che deve esprimere il proprio parere sulla coerenza tra quanto previsto nel PRP e il DPSS ed infine al Consiglio superiore dei lavori pubblici per il parere di competenza. Decorsi novanta giorni dal ricevimento dell'atto, si intende espresso parere non ostativo. Se tale parere non viene espresso entro 45 giorni dal suo ricevimento, lo stesso si intende favorevole. In secondo luogo, in base all'art. 5 comma 3 della l. n. 84/94, il piano regolatore dei porti è sottoposto alla VAS<sup>24</sup>.

L'allegato 2, punto 11 del richiamato d.lgs. n. 152/2006 prevede che devono essere sottoposti alla VAS tutti i porti marittimi nazionali di nuova costruzione idonei ad accogliere navi di stazza superiore a 1350 tonnellate, per i quali è prevista la presenza di un piano regolatore portuale. Dunque, ogni piano regolatore deve essere assoggettato a VAS. Le relative fasi della VAS si scandiscono nell'elaborazione di un rapporto ambientale, nel successivo svolgimento di consultazioni, ed in una valutazione complessiva finale. Si prevede, altresì, seguendo le linee guida per la redazione dei piani regolatori, la facoltà, conferita all'Autorità portuale, di redigere uno studio di impatto ambientale, al fine di evitare possibili ipotesi di stallo.

Il piano regolatore è poi approvato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale entro quaranta giorni decorrenti dalla conclusione della procedura di VAS e in sua assenza dalla Regione territorialmente competente. Poiché, come già detto sopra, i porti rientrano nelle materie di legislazione concorrente<sup>25</sup> il ruolo della Regione è preponderante per quanto concerne il governo del territorio e le relative funzioni amministrative.

---

<sup>24</sup> Cfr. V. DI STEFANO, K. INGOGLIA, *La Valutazione Ambientale Strategica applicata ai Piani forestali alla luce del D.L. semplificazioni bis e del D.L. 152/2021*, in *Riv. Quad. Amb.*, n. 3, 2021.

<sup>25</sup> Competenza assegnata alle Regioni con l. costituzionale n. 3/2001, che riforma il Titolo V della Costituzione.

Anche se generalmente si richiede che l'approvazione degli atti complessi compete ad un'Autorità che non abbia partecipato all'iter formativo di tale atto, nel caso del piano regolatore portuale si verifica un'eccezione. Infatti, il Comitato di gestione è competente sia nell'adozione che nell'approvazione del PRP.

La Regione oltre a prender parte a taluni momenti del procedimento di adozione, ricopre un ruolo importante durante la VAS. Il Presidente della Giunta regionale è membro del Comitato portuale e la Regione può intervenire nei procedimenti di variante agli strumenti urbanistici comunali. Inoltre, è compito della Regione valutare il rispetto da parte dell'Autorità di sistema portuale del corretto *iter* procedimentale stabilito dalla legge in ordine all'adozione del piano, al suo adeguamento alle prescrizioni della VAS.

Di fatto, con le nuove norme, il ruolo della Regione è relegato ad una mera attività consultiva e non vi è un effettivo coinvolgimento nel processo decisionale che porta all'adozione sia del DPSS che del PRP. Prima della riforma introdotta dalla legge n. 156/2021, invece, rientrava nella competenza regionale l'approvazione dei suddetti strumenti di programmazione. Risultano, pertanto, vanificate le diverse leggi regionali che sono state approvate per il recepimento della normativa preesistente. A questo riguardo la Regione Toscana ha presentato ricorso<sup>26</sup> per chiedere la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 1-septies, lettera a), lettera b), lettera e), e dello stesso art. 4 comma 1-novies della legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121. Ai sensi del comma 1 septies dell'art.5 della l. n. 84/94 le Regioni devono adeguare i loro piani territoriali paesistici al DPSS entro il termine di 45 giorni dall'approvazione dello stesso. Un ruolo minore è invece attribuito ai programmi regionali di sviluppo ed ai relativi documenti di programmazione economica, che nonostante devono essere considerati durante l'*iter* di approvazione non sono considerati volti alla salvaguardia di "interessi sensibili"<sup>27</sup>.

### **5. I limiti alla pianificazione portuale**

Come anticipato in precedenza, l'attività amministrativa, anche in materia portuale, richiede sempre un bilanciamento dei diversi interessi coinvolti. È chiaro come i c.d. interessi ambientali e paesaggistici rivestano, soprattutto alla luce delle più recenti strategie europee in materia, un ruolo primario e fondamentale nel nostro ordinamento.

Proprio al fine di procedere alla tutela dell'ambiente e del paesaggio prima di qualsiasi pianificazione portuale è necessario esaminare la collocazione geografica di uno scalo marittimo. Infatti, quanto alle caratteristiche morfologiche bisogna valutare la situazione di fatto, ad es. il posizionamento dello scalo, la profondità dei fondali, il moto ondoso, le sue connessioni con l'entroterra, il relativo grado di urbanizzazione, e le esistenti reti di raccordo viario e ferroviario<sup>28</sup> con le zone di destinazione finale sia delle merci che dei passeggeri.

Devono essere effettuate anche delle considerazioni di carattere macroeconomico quale a titolo di esempio, l'incremento delle capacità di importazione ed esportazione da o verso i mercati dei Paesi in via di sviluppo, le stesse che incombono sulle autorità pubbliche preposte alla realizzazione di nuovi porti.

<sup>26</sup> Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 gennaio 2022 (della Regione Toscana) pubblicato sulla GU Serie Speciale - Corte Costituzionale n.6 del 9-2-2022.

<sup>27</sup> L'espressione interessi sensibili, talvolta sostituita da quella di "materie sensibili", allude ad interessi pubblici che, se confrontati con altri, sono connotati da una maggiore preminenza.

<sup>28</sup> V. DI STEFANO, E. BREDI, *La regolazione del settore ferroviario: le novità alla luce del Green New Deal e del quarto pacchetto ferroviario*, in *Dir. pol. traspr.*, n. 2, 2021.

Completate le analisi macroeconomiche e le indagini relative alla capacità del porto di far fronte alle nuove esigenze, è necessario individuare ed analizzare gli eventuali limiti che possono essere collegati agli interessi di altri soggetti pubblici.

Si dovrà, dunque, verificare l'esistenza e la sufficienza dei raccordi con le zone di destinazione delle merci e, in caso di negativo riscontro delle possibilità emerse in sede di conferenza preliminare, della loro futura realizzazione od implementazione, con riferimento al lasso temporale in cui si ritiene possa essere attuato il piano regolatore. In sede di redazione del piano, il miglioramento e la razionalizzazione delle grandi reti di trasporto potranno essere valutati, salvo non ostino evidenti ragioni pubbliche. Sono riscontrabili le medesime esigenze prioritarie per ciò che riguarda i rapporti tra l'Autorità di sistema portuale ed il Comune.

Nel processo di programmazione è necessario tener conto delle aree che, seppur estranee all'ambito portuale, ne integrano e migliorano la funzionalità.

Si rinvengono fattispecie in cui l'assenza di una zona intermedia, alla cui regolamentazione urbanistica concorrono Comune ed Autorità di sistema portuale, amplifica aspetti di conflitto tra interessi in un rapporto antitetico. Basta pensare a bacini di allestimento e carenaggi, ubicati ad immediato ridosso di zone residenziali, con ripercussioni negative in termini di inquinamento atmosferico ed acustico. Tale problematica non riguarda solo la realizzazione di nuovi impianti ma anche la modifica di quelli esistenti.

Accanto ai vincoli derivanti dalla collocazione geografica del porto, ne sussistono altri che possono presentarsi come invalicabili o, anche se difficilmente, superabili.

#### *5.1 Lo stato dell'arte in materia di redazione dei Piani Regolatori portuali*

L'articolo 6 della legge 84/94 istituisce 15 Autorità di Sistema Portuale (AdSP), alle quali viene aggiunta l'Autorità di sistema portuale dello Stretto<sup>29</sup>. L'Autorità, dal punto di vista giuridico è un Ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. A dette Autorità spetta il ruolo strategico di indirizzo, programmazione e coordinamento del sistema dei porti della propria area, riportati nell'allegato A della citata Legge ed hanno anche poteri di ordinanza nell'espletamento delle diverse attività, soprattutto con riferimento alla sicurezza.

Tra le diverse funzioni attribuite dalla normativa alle Autorità di Sistema rientrano, come illustrato nei paragrafi precedenti, la redazione di un documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) e la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali mediante l'approvazione del PRP.

Si è ritenuto, in proposito utile verificare per ciascuna Autorità lo stato di avanzamento nella redazione di ciascuno dei documenti di programmazione sopra citati.

#### *Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale<sup>30</sup>*

Comprende i porti di Genova, Savona e Vado Ligure.

Con delibera del 7 luglio 2021 è stato adottato dal Comitato di gestione il Documento di Pianificazione strategica con la prima fase di confronto iniziata nel 2019.

È stato adottato il piano operativo per il triennio 2021-2023 che è lo strumento con cui l'Autorità di Sistema Portuale concretizza le proprie strategie, avviando gli interventi

<sup>29</sup> Art. 6, comma 1, legge 84/94.

<sup>30</sup> <https://www.portsofgenoa.com/it/>.

prioritari. Il vigente PRP è stato elaborato sul finire degli anni novanta ed è stato approvato nel novembre del 2001. Di recente sono stati approvati adeguamenti tecnico funzionale per il porto di Genova e per quello di Savona -Vado Ligure.

*Autorità di sistema portuale del Mare Ligure orientale*<sup>31</sup>

Comprende i porti di La Spezia e Marina di Carrara.

Nel corso degli anni sono stati adottati i diversi piani triennali e da ultimo quello relativo al triennio 2022-2024 che è basato sullo sviluppo delle varie iniziative con i contenuti della politica di resilienza portata avanti dall'Unione europea. Il PRP vigente per La Spezia è stato approvato nel 2010 e prevede l'ampliamento delle attuali aree portuali, nuove infrastrutture stradali e impianti ferroviari di fondamentale importanza per lo sviluppo del porto nei prossimi anni. Quello di Marina di Carrara risale al 1981 e non consente la realizzazione di alcun nuovo intervento infrastrutturale utile a potenziare la ricettività commerciale del porto. Per questo nel 2000 fu portata avanti dalla Autorità Portuale un nuovo PRP, bocciato nella fase della valutazione di impatto ambientale. Anche la nuova proposta di PRP, avanzata di recente, non ha raggiunto l'intesa con il Comune necessaria ad assicurarne il completamento dell'iter con il previgente assetto normativo.

*Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno settentrionale*<sup>32</sup>

A questa Autorità la norma assegna i Porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, Rio Marina e Cavo.

Il Documento di Pianificazione strategica non è ancora stato adottato. Il Piano Operativo Triennale vigente, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche dei porti della AdSP per il periodo 2021 -2023, è stato approvato dal Comitato di gestione, su proposta del Presidente, con la delibera n.3/2021 nella seduta del 29 gennaio 2021.

Il Piano Regolatore Portuale del porto di Livorno è stato approvato, ai sensi dell'art. 5, comma 3 della legge 28 gennaio 1994 n. 84, dalla Regione Toscana con Delibera del Consiglio Regionale n. 36 in data 25.3.2015. Sono stati poi fatti degli aggiornamenti successivi nel 2017 e nel 2020 per la revisione delle fasi attuative.

Il Piano Regolatore Portuale del porto di Piombino, ancora vigente, è stato approvato con Delibera della Giunta Regionale n. 91 del 5/06/2002 ed ha ottenuto il decreto di compatibilità ambientale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio il 9.01.2002. Successivamente è stato approvato un Adeguamento Tecnico Funzionale con deliberazione n. 104 del 18.12.2013 dal Consiglio Regionale e con delibera n. 119 del 19.02.2014 della Giunta Regionale al fine di consentire l'ingresso in porto a navi portarinfuse di grandi dimensioni.

Il P.R.P. vigente nel Porto di Portoferraio risale al lontano 1959. Tale P.R.P. aveva subito nel corso degli anni alcune revisioni, tra cui in ultimo la variante parziale approvata con Decreto Interministeriale n° 4300 in data 12 febbraio 1968. Nell'anno 2000 è stato predisposto un primo adeguamento tecnico-funzionale, approvato definitivamente con voto n. 181 del 3.05.2000 del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Il primo Piano Regolatore del porto di Rio Marina fu redatto nei primi anni del 1900 e venne approvato dal C.S.LL. PP. con i pareri di cui ai voti del 10/08/1907, del 31/10/1907 e infine con il voto n.1369 del 15/12/1907.

<sup>31</sup> <https://www.adspmarligureorientale.it/>.

<sup>32</sup> <https://www.portialtotirreno.it/>.

Non sono ancora stati adottati i PRP di Capraia e Cavo.

*Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale*<sup>33</sup>

Questa Autorità di Sistema Portuale comprende i Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta per i quali sono stati predisposti i PRP che hanno acquisito il parere favorevole del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici rispettivamente in data 29/10/2004, 12/03/2004 e 18/04/2012. Successivamente sono state approvate varianti e adeguamenti tecnico funzionali.

*Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale*<sup>34</sup>

Rientrano nella competenza di questa Autorità i Porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia. Con deliberazione n. 80 del Comitato di gestione – seduta del 26 ottobre 2021 è stato adottato il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) mentre il Piano Operativo Triennale 2020/2022, è stato approvato con delibera del Comitato di gestione n. 65 del 27.11.2020, e dovrà essere aggiornato per adeguare le previsioni in esso contenute alle scelte strategiche ed agli indirizzi di programmazione contenuti nel DPSS. L'ultimo Piano Regolatore Portuale vigente del porto di Napoli è stato approvato con Decreto del Ministro Segretario di Stato per i LL.PP. n° 2478 del 27/04/1958. A seguito dell'istituzione del Consorzio Autonomo del Porto di Napoli di cui alla Legge n.46/1974 sono state predisposte quattro varianti al PRP tra gli anni 1975 e 1982. La prima versione del Nuovo PRP del porto di Napoli è stata adottata dal Comitato Portuale con delibera n. 77 del 19/12/2000 e con successiva delibera del Comitato Portuale, n. 31 del 23/12/2002 di adozione definitiva dopo la sopravvenuta Intesa con il Comune di Napoli. La seconda versione definitiva del nuovo PRP è stata adottata dal Comitato portuale con delibera n. 20 del 28.09.2012.

Il Piano Regolatore del Porto di Castellamare di Stabia è stato approvato con Decreto congiunto del Ministero dei Lavori Pubblici e della Marina Mercantile n.10522 del 16//0/1962. Con Delibera del Comitato Portuale n. 10 del 27/02/2012 è stato avviato l'iter per la redazione del nuovo PRP.

Il Piano Regolatore del Porto di Salerno che fu adottato con Delibera di Comitato Portuale n. 6 del 12/05/2016 ma non fu approvato. La procedura della Valutazione di impatto ambientale è stata conclusa dalla Regione con D.M. n. 150 del 27.05.2014. Le Linee di indirizzo programmatiche di sviluppo infrastrutturale portuale sono state approvate dal Comitato Portuale con Delibere n. 5 del 09/05/2014 e n. 16 del 26/09/2014, confluite e confermate dalla Delibera di Comitato Portuale n. 06 del 12/05/2016.

*Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio*<sup>35</sup>

Rientrano nell'ambito di competenza di questa Autorità i Porti di Gioia Tauro, Crotona (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi e Vibo Valentia.

Non sono stati predisposti i Piani Regolatori Portuali e neppure il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS). Il Piano Operativo Triennale dell'Autorità Portuale di Gioia Tauro, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati, relativo al triennio 2019 – 2021 è stato approvato con Deliberazione del Comitato Portuale n. 122/2018 del 28/12/2018 e aggiornato con Delibera n.133 /2019 del Comitato Portuale.

<sup>33</sup> <https://www.portidiroma.it/>.

<sup>34</sup> <https://adsptirrenocentrale.it/>.

<sup>35</sup> <https://www.portodigioiatauro.it/>.

*Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna*<sup>36</sup>

Vi afferiscono i Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme, Porto di Arbatax e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale). Il DPSS dell'AdSP del Mare di Sardegna è attualmente in fase di stesura. Per il Porto di Cagliari deliberazione n. 18/13 del 20.5.2014 è stato approvato il Piano regolatore portuale del porto di Cagliari, adottato dal Comitato portuale con la deliberazione n. 40 del 29.5.2009, integrato coerentemente alle prescrizioni dettate dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Per il Porto di Olbia il primo Piano Regolatore Portuale è stato predisposto dall'Ufficio del Genio Civile il 22/07/1957 ed approvato ai sensi della legge n. 1246 del 3/11/1961 con Decreto interministeriale n. 1300 dell'8/02/1961. Il piano è stato integrato da 5 varianti e da un adeguamento tecnico ed è stato adottato in data 28 luglio 2010 con delibera n. 39 del Comitato Portuale mentre con delibera n. 33/2010 è stata approvata la Valutazione dell'incidenza ambientale del Piano ed è stato avviato il procedimento di VAS del nuovo PRP di Olbia e Golfo Aranci. Il porto di Golfo Aranci non dispone di un PRP.

Per il Porto di Porto Torres con deliberazione n.14/2012 sono state adottate le Linee guida e VAS del nuovo PRP di Porto Torres. Non ci sono documenti di pianificazione per gli altri porti.

*Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia occidentale*<sup>37</sup>

Comprende i Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle e Trapani, Porto Rifugio di Gela e Porto Isola di Gela, Porto di Licata nonché Porto di Sciacca.

L'Autorità di Sistema Portuale del mare di Sicilia occidentale ha predisposto il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) che è stato inviato al Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), per l'approvazione, con nota prot. 8521 del 31/05/2022.

Il nuovo Piano Regolatore Portuale (P.R.P.) del Porto di Palermo è stato approvato in via definitiva dalla Regione Siciliana con Decreto D.G. n. 100 del 30.07.2018.

Sul PRP di Trapani il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha espresso parere favorevole con voto n. 1214 del 26/07/2022.

Il Piano Regolatore del Porto di Termini Imerese è stato approvato ai sensi dell'art. 30 della Legge Regionale n° 21/85 con decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale Urbanistica.

Il Piano Regolatore Portuale di Porto Empedocle è stato esitato favorevolmente dal Consiglio Superiore dei LL.PP. con parere n. 2529 del 13.03.1963.

*Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia orientale*<sup>38</sup>

Vi afferiscono i Porti di Augusta, Catania e Pozzallo. È stato predisposto il Piano Regolatore di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Orientale ed in particolare il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema. È stato altresì predisposto il Documento di Pianificazione Energetico Ambientale. La pianificazione del territorio è affidata al Piano operativo triennale 2023-2025, approvato con delibera n. 7 del 29/07/2022 dall'Autorità di sistema.

<sup>36</sup> <http://www.adspmaredisardegna.it>.

<sup>37</sup> <https://www.adspalermo.it/>.

<sup>38</sup> <https://www.adspmaresiciliaorientale.it/>.

Sono ancora vigenti ti Piani Regolatori Portuali di Augusta e Catania rispettivamente approvati nel 1963 e nel 1978. L'ultimo aggiornamento del PRP di Catania risale all'adeguamento tecnico-funzionale approvato dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici con Voto n° 451 del 15/01/2003.

*Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico meridionale*<sup>39</sup>

Rientrano nell'ambito di questa Autorità i Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta, Monopoli e Termoli.

Il Documento di Pianificazione Strategica di Sistema Portuale è stato adottato con Delibera del Comitato di Gestione n. 01 del 28.01.2020. È stato predisposto anche il Documento di Pianificazione Energetico Ambientale del Sistema Portuale (DPEASP), aggiornato a Marzo 2020.

La città di Bari è munita di un Piano Regolatore Generale, attualmente vigente, approvato con D.G.R. n. 1475 del 8/07/1976, che ha recepito il Piano regolatore portuale, anch'esso attualmente vigente, approvato con Decreto Ministeriale del 1974.

Gli strumenti urbanistici di riferimento vigenti nell'ambito portuale di Brindisi sono il Piano Regolatore Generale e il Piano Consortile dell'Area di Sviluppo Industriale

Lo strumento urbanistico che incide nell'ambito portuale di Manfredonia è il Piano Regolatore Generale Comunale. Il Piano Regolatore Generale è stato adottato con D.C.C. n. 62 del 21/05/1997 ed approvato con atto D.G.R. n. 8 il 22/01/1998.

L'ambito portuale di Manfredonia è regolamentato dal Piano Regolatore Generale adottato con D.C.C. n. 62 del 21/05/1997 ed approvato con atto D.G.R. n. 8 il 22/01/1998.

Anche il comune di Barletta è dotato di un Piano Regolatore Generale, adottato con D.C.C. n. 31 del 13/03/2000 ed approvato con atto D.G.R. del 17 aprile 2003, n. 564.

Lo strumento urbanistico che incide nell'ambito portuale di Monopoli è il Piano Urbanistico Generale, approvato con D.C.C. n. 19 del 12/05/ 2020 e delibera D.G.R. n.424 del 30/03/2020.

*Autorità di sistema portuale del Mare Ionio*<sup>40</sup>

Comprende il solo Porto di Taranto. Il piano Regolatore portuale vigente è stato adottato con deliberazione del Comitato portuale n. 12 del 30/11/2007. In seguito con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1384 del 23/07/2019 è stata approvata la variante al predetto Piano che è stato adottato dall'Autorità di Sistema Portuale con decreto n. 142 del 10/11/2021.

*Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centrale*<sup>41</sup>

Rientrano nella competenza di questa Autorità i Porti di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica), Ortona e Vasto.

Il Documento di Programmazione Strategica di Sistema è in fase di redazione mentre il Piano Operativo Triennale 2022-2024 è stato approvato dal Comitato di Gestione con Delibera n° 30 del 26/7/2022.

Il Piano Regolatore Portuale del porto di Ancona fu approvato con decreti ministeriali n. 5902 del 28/10/1965 e n. 3855 del 19 aprile 1977. In seguito, sono state approvate diverse varianti al predetto Piano, di cui l'ultima con decreto n. 1604 del 14 luglio 1988.

<sup>39</sup> <https://www.adspmam.it/>.

<sup>40</sup> <https://port.taranto.it/>.

<sup>41</sup> <https://www.porto.ancona.it/>.

L'attuale PRP di Ortona risale al 1969, ma è stato redatto dal Comune di Ortona un nuovo Piano Regolatore Portuale, adottato dalla locale Autorità Marittima con Decreto n. 75 in data 22/06/2015 d'intesa con il Comune di Ortona. Allo stato attuale è in fase di predisposizione un nuovo Piano.

Il nuovo Piano Regolatore Portuale di Pescara è stato approvato con delibera del Consiglio Regionale Abruzzo n.80/2 nella seduta del 15/11/2016.

Per il porto di Pesaro, il Piano Regolatore Portuale vigente riguarda la variante redatta dall'Ufficio del Genio Civile Opere Marittime di Ancona nel 1989 ed approvata, dopo un lungo iter procedurale, dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 2481 del 23/10/2001. Con Decreto della locale Capitaneria di Porto n. 04 in data 01/03/2004, risulta adottata in via definitiva una nuova proposta di Piano Regolatore Portuale, approvato con delibera del Consiglio Regionale Abruzzo n.80/2 nella seduta del 15/11/2016.

Il nuovo Piano Regolatore Portuale del porto di San Benedetto del Tronto è stato approvato dalla locale Capitaneria di Porto con Decreto n. 47 in data 27/07/2012 e con Deliberazione del Consiglio Regionale Marche n. 651 in data 30/05/2014, previo parere favorevole del Consiglio Superiore Lavori Pubblici n. 143 del 22/03/2013.

*Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centro-settentrionale<sup>42</sup>*

Comprende il solo Porto di Ravenna il cui Piano Regolatore Portuale è stato adottato dal Comitato portuale con delibera n. 9 del 9 marzo 2007. Con delibera n. 10 del Comitato Portuale del 21 settembre 2015 è stato approvato l'adeguamento tecnico funzionale al Piano.

*Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale<sup>43</sup>*

A questa Autorità la norma attribuisce i Porti di Venezia e Chioggia. Il Piano Regolatore vigente del Porto di Venezia risale al 1965 per l'area di Porto Marghera e al 1908 per le aree interessate del centro storico di Venezia e del comune del Cavallino Treporti. In attuazione dell'attuale normativa è in fase di redazione il nuovo Piano Regolatore del porto che comprenderà i porti di Venezia e Chioggia.

L'Autorità di sistema ha adottato il Piano Operativo Triennale 2022-2024 di aggiornamento di quello precedente 2018-2020.

*Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale<sup>44</sup>*

Comprende i Porti di Trieste e di Monfalcone.

Il Piano Regolatore portuale del Porto di Trieste è stato approvato dal Comitato Portuale il 19 maggio 2009 dopo aver ottenuto le necessarie intese con i Comuni interessati, ovvero il Comune di Trieste ed il Comune di Muggia. Una volta adottato, il Piano è stato trasmesso al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, per l'ottenimento del parere previsto dalla Legge 84/94 (art. 5, comma 3). Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha dato parere favorevole il 21 maggio 2010 dopo una serie di richieste di integrazioni e chiarimenti effettuate all'Autorità Portuale. L'approvazione del suddetto Piano Regolatore Portuale è definitivamente avvenuta con delibera della Giunta Regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 524 del 1° aprile 2016.

Il Piano Regolatore Portuale del porto di Monfalcone vigente è stato approvato il 30 novembre 1972 dal Ministero dei LLPP a seguito del parere favorevole del Consiglio

<sup>42</sup> <http://www.port.ravenna.it/>.

<sup>43</sup> <https://www.port.venice.it/>.

<sup>44</sup> <https://www.porto.trieste.it/>.

Superiore LLPP, voto n. 2024 del 19 gennaio 1972. La Variante al PRP del 1972 è stata approvata il 17 marzo 1979 dal Ministero dei LLPP a seguito del parere favorevole del Consiglio Superiore LLPP, voto n. 679 del 18 ottobre 1978.

*Autorità di sistema portuale dello Stretto*<sup>45</sup>

La norma assegna a questa Autorità i Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni, Reggio Calabria e Saline.

Il Piano Operativo Triennale 2020-2022, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e logistiche, è stato approvato dal Comitato di Gestione nella riunione del 07/08/2020 ed è soggetto a revisione annuale. La programmazione nella circoscrizione di questa Autorità risente del fatto che i porti assegnati a questa Autorità appartengono a due Regioni differenti con la necessaria e conseguente la frammentazione amministrativa che non ha favorito una programmazione condivisa. L'attuale Autorità di Sistema Portuale dello Stretto ha portato a compimento il procedimento di aggiornamento del Piano Regolatore Portuale di Messina, a suo tempo avviato dall'Autorità Portuale di Messina, che in data 06/07/2007, con nota n. 6952, ha trasmesso all'Amministrazione Comunale copia del PRP relativo ai porti di Messina e Tremestieri. che ha acquisito il parere del Consiglio Superiore dei LL.PP. con voto n. 51 del 18/12/2009.

Per il porto di Milazzo, per quello di Reggio Calabria, Villa San Giovanni e Saline sono state avviate le attività propedeutiche alla redazione del Piano Regolatore di Sistema Portuale.

La breve analisi sopra riportata evidenzia lo stato di pianificazione del territorio portato avanti dalle 16 Autorità di sistema portuali, alle quali la legge 84/94 assegna complessivamente la gestione di 64 porti.

La tabella sotto riportata in maniera sintetica lo stato dell'arte relativo alla predisposizione dei diversi documenti programmatici.

<b>Autorità di sistema</b>	<b>Documento di Pianificazione strategica di Sistema- DPSS</b>	<b>Piano Operativo Triennale</b>	<b>Documento di Pianificazione Energetico Ambientale del Sistema Portuale -DPEASP</b>
<b>Autorità di sistema portuale del Mare Ligure occidentale</b>	DPSS	NO	NO
<b>Autorità di sistema portuale del Mare Ligure orientale</b>	NO	POT	NO
<b>Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno settentrionale</b>	NO	POT	NO
<b>Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centro-settentrionale</b>	NO	NO	NO
<b>Autorità di sistema portuale del Mar Tirreno centrale</b>	DPSS	POT	NO
<b>Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio</b>	NO	NO	NO

<sup>45</sup> <https://adspstretto.it/>.

**DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI**  
**ISSN 2612-5056, I/2022**

Autorità di sistema portuale del Mare di Sardegna	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia occidentale	DPSS	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare di Sicilia orientale	DPSS	NO	DPEASP
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico meridionale	DPSS	NO	DPEASP
Autorità di sistema portuale del Mare Ionio	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centrale	NO	POT	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centro-settentrionale	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico settentrionale	NO	POT	NO
Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale	NO	NO	NO
Autorità di sistema portuale dello Stretto	NO	POT	NO

Dalla stessa si evince che 5 Autorità di sistema Portuale hanno provveduto ad approvare i Documenti di Pianificazione Strategica di Sistema, solo 2 hanno adottato i Documenti di Pianificazione energetica ed ambientale, 6 Autorità hanno approvato i piani operativi triennali, alcuni relativi al triennio 2022-2024 altri riguardanti gli anni precedenti. Infine, 6 Autorità di sistema non si sono dotate di adeguati strumenti di programmazione del territorio loro assegnato.

Per quanto riguarda i singoli Porti si osserva che meno della metà di essi si è dotata di un proprio Piano Regolatore Portuale, in alcuni - e nello specifico nei porti gestiti dall'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico meridionale - sono vigenti i Piani Regolatori Urbanistici del territorio.

#### **6. Lo sviluppo del sistema portuale alla luce del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza**

Il sistema portuale e, in particolare, le strategie di sviluppo sono state di recente oggetto di analisi da parte del legislatore e del Governo italiano, soprattutto nel Piano Nazionale Ripresa e Resilienza.

Come su accennato, è noto a tutti il ruolo svolto dai porti, sia a livello di infrastrutture che a livello economico-commerciale. Proprio per tali motivi è importante incentivare uno sviluppo sostenibile delle infrastrutture portuali con il minore impatto ambientale possibile, attuando altresì tecnologie innovative volte da un lato a migliorare il ruolo e l'efficienza dei porti, dall'altro ad abbattere l'attuale livello di inquinamento prodotto da questo settore nel rispetto dei principi ambientali europei e nazionali.

### *6.1 Le infrastrutture portuali in numeri*

L'Associazione dei porti italiani, (Assoporti)<sup>46</sup> pubblica con cadenze periodiche i dati ufficiali relativi alla movimentazione di merci e passeggeri nei porti italiani<sup>47</sup>.

Nel rapporto relativo al primo trimestre dell'anno 2022 il primo dato che emerge è quello relativo alle tonnellate complessivamente imbarcate/sbarcate sulle banchine italiane, pari a 117.769.816. Il confronto con il primo trimestre dell'anno precedente evidenzia un lieve incremento di circa 7.000 tonnellate nel totale delle merci, dovuto molto probabilmente alle misure sanitarie prese dai diversi governi per evitare il diffondersi della pandemia da Covid 19. Nello stesso periodo, i dati riguardanti le rinfuse liquide e solide, che registrano rispettivamente valori di 38,4 e di circa 15 milioni di tonnellate, i dati pari a 37,1 e a circa 14 milioni di tonnellate confermano il trend crescente.

I numeri portuali si tengono bassi, al contrario di quello che era successo nel precedente biennio, anche con riferimento ai container (31,1 milioni di tonnellate contro i 117 del 2021) e ai ro-ro (28 contro 123,5 milioni di tonnellate). Anche il traffico hinterland si è notevolmente ridotto passando da 7,19 a 1,8 milioni di Teu.

In uno scenario di generale stagnazione o lieve incremento, a trainare la crescita sono le Adsp di Genova e di Trieste e quelle dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio e, in particolare, quella di Gioia Tauro.

Per quanto riguarda il traffico dei passeggeri, questo risulta essere nel periodo considerato pari a 5.594.627 unità in lieve incremento rispetto al 2021 (3.877) di persone imbarcate e sbarcate.

### *6.2 Porti e inquinamento*

Il ruolo fondamentale e l'importanza dell'infrastruttura portuale italiana sono dimostrati anche dal Piano Nazionale Ripresa e Resilienza<sup>48</sup>, il quale dedica 0,63 miliardi della Missione 3, Componente 2 all'intermodalità e logistica integrata<sup>49</sup>.

Più nel dettaglio, si fa presente che gli interventi di riforma sono legati al miglioramento della competitività, capacità e produttività dei porti, nell'ottica di una maggiore sostenibilità ambientale della mobilità via mare dei passeggeri e delle merci. Allo sviluppo del sistema portuale e nello specifico agli interventi per il miglioramento della sostenibilità ambientale dei porti, vengono assegnati 0,27 milioni di euro.

Quanto sopra per il fatto che i porti rientrano tra le principali infrastrutture con un tasso elevato di inquinamento<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> Associazione delle Autorità di Sistema Portuale.

<sup>47</sup> Fonte <https://www.assoporti.it/it/autoritasistemaportuale/statistiche/statistiche-annuali-complesive/>.

<sup>48</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è il piano approvato nel 2021 dall'Italia per rilanciarne l'economia dopo la pandemia di COVID-19, al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese.

<sup>49</sup> Per approfondimenti si consulti il PNRR: <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>.

<sup>50</sup> <https://www.shippingitaly.it/2022/02/02/litalia-ha-i-porti-piu-inquinanti-deuropa-secondo-transportenvironment/>.

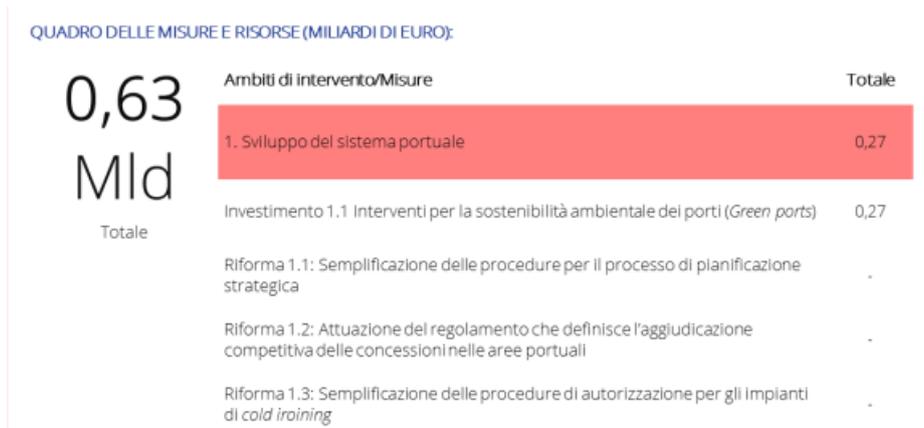


Figura 1: Missione 3, componente 2 del PNRR

Il trasporto marittimo produce, infatti, una quota importante e crescente delle emissioni di gas a effetto serra sia con riferimento all'inquinamento prodotto dalle navi ferme in banchina che riguardo al rumore e alle vibrazioni dovuti alle attività svolte nell'area portuale, compresa la movimentazione delle merci<sup>51</sup>.

La principale forma d'inquinamento generata dalle aree portuali è quella atmosferica<sup>52</sup>, seguita da quella delle acque e da quella acustica.

L'inquinamento atmosferico è il più dannoso per la salute umana: esso è dovuto alla presenza nell'aria di polveri sottili e gas nocivi emessi dai motori Diesel a bordo delle navi e da quei veicoli di lavoro che vengono utilizzati nei porti. Preme evidenziare che a questi si sommano i gas emessi da altre fonti inquinanti come le industrie e gli stessi autoveicoli urbani.

L'inquinamento delle acque nelle aree portuali è provocato dallo sversamento di liquami e oli, generati dal funzionamento degli organi di propulsione e governo delle navi che effettuano, in queste zone, un certo numero di manovre. A questi si devono aggiungere, ormai sempre più frequenti, gli incidenti in mare che costituiscono causa di incremento dell'inquinamento marino. Da non trascurare, inoltre, le operazioni di manutenzione delle carene, tramite pitturazione, che comportano l'utilizzo di additivi antivegetativi che hanno effetti negativi sull'ambiente marino.

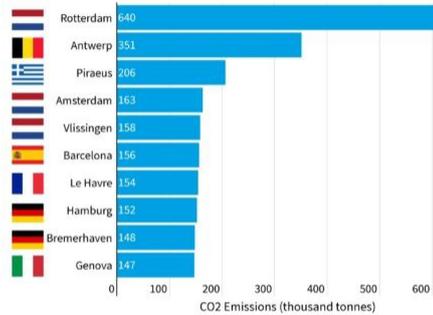
Infine, l'ultima categoria di inquinamento è quella acustica dovuta ai rumori dei motori sia delle navi che di tutti gli altri mezzi utilizzati per svolgere le attività in porto nonché dalle attività stesse.

È chiaro, dunque, che una riforma del settore, soprattutto dal punto di vista ambientale, è necessaria per salvaguardare l'ambiente e la salute umana.

<sup>51</sup> Enel X, Lega Ambiente, *Porti verdi: la rotta per uno sviluppo sostenibile. Analisi, buone pratiche e proposte per la decarbonizzazione del trasporto marittimo e lo sviluppo del cold ironing in Italia*, 2022.

<sup>52</sup> Le emissioni associate a questo settore sono stimate in 940 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> all'anno, pari a circa il 2,5% delle emissioni globali di gas serra. Inoltre, secondo i dati pubblicati dall'Agenzia Europea per l'Ambiente nel 2019, se si considerano le emissioni provenienti dall'intero settore dei trasporti, l'industria del tra - sporto marittimo è quella che ha le emissioni più elevate di particolato e ossidi di zolfo, oltre che una delle principali fonti di ossidi di azoto in Europa.

**Emissions from ship activities at port**

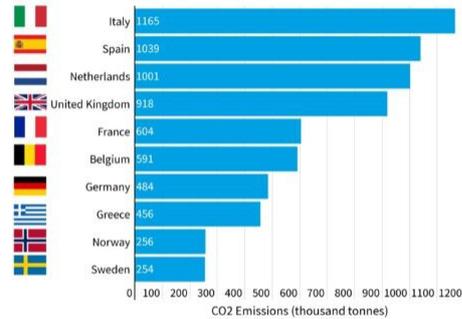


Note: Ship emissions at port, referred to as 'at-berth' emissions, are those that come from port activities like loading, unloading and refuelling. An alternative to running the ship engine using traditional fuels would be to plug in to shore-side electrification infrastructure at port. Data from 2018.

Figure 3: Emissions from ship activities at port

Figura 2: Emissioni dei porti dei principali Paesi europei

**Emissions from ship activities at port**



Note: Ship emissions at port, referred to as 'at-berth' emissions, are those that come from port activities like loading, unloading and refuelling. An alternative to running the ship engine using traditional fuels would be to plug in to shore-side electrification infrastructure at port. Data from 2018.

Figure 4: Emissions from ship activities at port by Member State

## 7. Le politiche internazionali

L'assetto normativo internazionale incentiva la transizione ecologica del settore portuale e, più in generale, in quello marittimo<sup>53</sup>. La regolamentazione di settore ha progressivamente ridotto i tetti massimi alle emissioni inquinanti delle imbarcazioni. La Commissione Europea, inoltre, ha adottato una strategia di lungo termine, che mira ad annullare le emissioni nette di gas serra entro il 2050, investendo nella transizione verso carburanti sostenibili. Più nel dettaglio, come è noto, l'UE mira ad essere climaticamente neutra entro il 2050, attraverso un'economia con emissioni nette di gas serra pari a zero<sup>54</sup>. Questo obiettivo è al centro del *Green New Deal*<sup>55</sup> e in linea con l'impegno dell'UE per l'azione globale per il clima nell'ambito dell'Accordo di Parigi<sup>56</sup>.

A tal proposito, tutti i settori della società e dell'economia giocheranno un ruolo: dal settore energetico, all'industria, alla mobilità, all'edilizia, all'agricoltura e alla silvicoltura<sup>57</sup>.

L'UE può aprire la strada investendo in soluzioni tecnologiche realistiche, responsabilizzando i cittadini e allineando l'azione in settori chiave come la politica industriale, la finanza e la ricerca, garantendo nel contempo l'equità sociale per una transizione giusta.

Allo stesso modo l'Organizzazione Marittima Internazionale<sup>58</sup> (IMO) delle Nazioni Unite, al fine di ridurre alla fonte le emissioni inquinanti ha imposto i seguenti requisiti di qualità del carburante utilizzato dalle imbarcazioni:

<sup>53</sup> Cfr. Mims, *Investire in infrastrutture: strumenti finanziari e sostenibilità*, 2022.

<sup>54</sup> Si fa presente che negli ultimi anni sia l'UE che l'ONU hanno adottato diverse strategie per fronteggiare i cambiamenti climatici e salvaguardare l'ambiente.

<sup>55</sup> Il *Green New Deal* (in italiano Nuovo Patto Verde), noto anche con l'acronimo di GND, è un piano di riforme economiche e sociali inizialmente promulgato negli Stati Uniti, incentrate sul cambiamento climatico e le disuguaglianze economiche e sociali.

<sup>56</sup> L'accordo di Parigi è un accordo globale tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, riguardo alla riduzione di emissione di gas serra e alla finanza, raggiunto il 12 dicembre 2015, riguardante il periodo a decorrere dal 2020.

<sup>57</sup> <https://www.ingenio-web.it/33470-mims-due-documenti-per-le-nuove-strategie-per-infrastrutture-sostenibili-e-resilienti-ai-cambiamenti-climatici>.

<sup>58</sup> L'Organizzazione marittima internazionale, in acronimo IMO (dall'inglese International Maritime Organization) è un istituto specializzato delle Nazioni Unite incaricato di sviluppare i principi e le tecniche della navigazione marittima internazionale al fine di promuovere la progettazione e lo sviluppo del trasporto

- 1) Il contenuto massimo di zolfo nei combustibili per uso marittimo è fissato allo 0,50% in tutto il mondo ed è ulteriormente limitato allo 0,10% in alcune aree (ECA – *Emission Controlled Areas*<sup>59</sup>) in cui si applicano norme più stringenti;
- 2) Anche gli ossidi di azoto sono regolamentati a livello globale: sono stabiliti diversi livelli massimi di emissioni in base all'anno di costruzione della nave e alle caratteristiche del motore.

Inoltre, coerentemente con l'accordo di Parigi, riguardo alla riduzione di emissione di gas serra, nell'aprile 2018 l'IMO ha stabilito una strategia per ridurre del 40% l'intensità media di carbonio entro il 2030 e abbattere del 50% le emissioni complessive di CO<sub>2</sub> entro il 2050 (rispetto ai livelli del 2008). Uno degli strumenti adottati per raggiungere questo obiettivo è la regolamentazione in merito all'*Energy Efficiency Design Index (EEDI)*<sup>60</sup> che pone dei tetti alle emissioni delle navi di nuova costruzione, indicando livelli minimi di efficienza energetica in base al tipo e alle dimensioni delle imbarcazioni. Alla luce della crescita del traffico navale internazionale, le misure indicate per ridurre le emissioni di carbonio appaiono insufficienti per raggiungere gli obiettivi identificati dall'IMO. Secondo l'*International Chamber of Shipping*<sup>61</sup> un taglio totale del 50% di CO<sub>2</sub> entro il 2050, considerata la crescita internazionale del settore, può essere conseguito solo riducendo le emissioni medie della flotta mondiale di circa il 90%. Questo sarà possibile solo attraverso combustibili ad emissioni zero quali elettricità da fonti rinnovabili, biogas, idrogeno o ammoniaca<sup>62</sup>.

### **8. Gli investimenti nel Piano Nazionale Ripresa e Resilienza**

Proprio per fronteggiare l'inquinamento derivante dal settore marittimo e portuale, nonché per rendere maggiormente efficiente l'intero settore, nel PNRR sono stati previsti

---

marittimo internazionale rendendolo più sicuro ed ordinato. La convenzione dell'IMO adottata dai paesi membri prevede degli standard riguardanti le regole per prevenire gli abbordi in mare (COLREG), gli standard di costruzione e compartimentazione delle navi, nonché le dotazioni antincendio, impiantistiche, di sopravvivenza e salvataggio (SOLAS), la formazione e certificazione del personale marittimo (STCW). Inoltre, l'IMO definisce i protocolli per le indagini sugli incidenti marittimi seguiti dalle autorità per la sicurezza del trasporto dei paesi firmatari della convenzione sulla navigazione civile internazionale. Per sostenere la ricerca e la formazione specialistica l'IMO ha promosso la nascita della World Maritime University e dell'International Maritime Law Institute.

<sup>59</sup> Le aree di controllo delle emissioni, o aree di controllo delle emissioni di zolfo, sono aree marine in cui sono stati stabiliti controlli più severi per ridurre al minimo le emissioni nell'aria delle navi, come definito dall'allegato VI del protocollo MARPOL del 1997.

<sup>60</sup> L'EEDI per le nuove navi è la misura tecnica più importante e mira a promuovere l'uso di apparecchiature e motori più efficienti dal punto di vista energetico (meno inquinanti). L'EEDI richiede un livello minimo di efficienza energetica per miglio di capacità (ad es. tonnellata miglio) per diversi tipi di navi e segmenti di dimensioni. Dal 1° gennaio 2013, dopo una fase zero iniziale di due anni, la nuova progettazione di navi deve soddisfare il livello di riferimento per il tipo di nave. Il livello deve essere rafforzato in modo incrementale ogni cinque anni, quindi, si prevede che l'EEDI stimoli l'innovazione continua e lo sviluppo tecnico di tutti i componenti che influenzano l'efficienza del carburante di una nave dalla sua fase di progettazione. L'EEDI è un meccanismo non prescrittivo, basato sulle prestazioni, che lascia all'industria la scelta delle tecnologie da utilizzare in una specifica progettazione navale. Finché viene raggiunto il livello di efficienza energetica richiesto, i progettisti e i costruttori navali sono liberi di utilizzare le soluzioni più convenienti affinché la nave rispetti le normative. L'EEDI fornisce una cifra specifica per la progettazione di una singola nave, espressa in grammi di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>) per capacità-miglio della nave (più piccolo è l'EEDI, più efficiente dal punto di vista energetico la progettazione della nave) ed è calcolato mediante una formula basata sui parametri di progettazione tecnica per una data nave.

<sup>61</sup> L'International Chamber of Shipping è la principale organizzazione marittima mondiale, che rappresenta circa l'80% del tonnellaggio mercantile mondiale, grazie all'adesione di associazioni nazionali di armatori.

<sup>62</sup> ENEL X, LEGA AMBIENTE, *op. cit.*

investimenti per gli interventi di riforma sui porti che, insieme agli investimenti previsti a valere sui fondi nazionali, sono finalizzati a garantire l'intermodalità con le grandi linee di comunicazione europee, sviluppando collegamenti con i traffici oceanici e con quelli intermediterranei, aumentando la dinamicità e la competitività del sistema portuale italiano, in un'ottica di riduzione delle emissioni climalteranti.

Gli investimenti legati a questa componente consentiranno un aumento dei volumi di passeggeri, che nel 2019 si attestavano a 56 milioni, di cui 12 milioni da navi da crociera e merci, nel 2019 479 milioni di tonnellate, comportando una sostanziale riduzione del traffico stradale.

Da sottolineare il fatto che il primo intervento attuativo del PNRR è stato proprio il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 che ha introdotto, come sopra riportato, importanti modifiche nella disciplina della pianificazione di cui alla legge 89/94 tra cui quella riguardante la semplificazione delle procedure di approvazione del DPSS che non è più assoggettato alla valutazione ambientale strategica (VAS), al contrario di quanto previsto per i piani regolatori portuali.

### *8.1 Porti e sostenibilità ambientale: l'Investimento 1.1 del PNRR*

L'Investimento 1.1 della Missione 3, componente 2, del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, prevede misure volte ad aumentare la sostenibilità ambientale delle strutture portuali nel nostro Paese attraverso il c.d. progetto *Green Ports*. Questo progetto rappresenta un fattore fondamentale per la transizione ecologica (ed energetica) di tutto il settore marittimo. Per la dottrina, questo costituisce il nuovo caposaldo della rivoluzione verde delle infrastrutture di trasporto<sup>63</sup>.

Il Progetto *Green Ports*, che vede come attuatori le nove AdSP<sup>64</sup> del Centro Nord, si pone come obiettivo quello di rendere le attività portuali sostenibili e compatibili con i contesti urbani portuali attraverso il finanziamento di interventi volti all'efficientamento ed alla riduzione dei consumi energetici delle strutture e delle attività portuali. Altro principio cardine del progetto è la promozione della sostenibilità ambientale delle aree portuali.

Il Progetto, inoltre, mira a promuovere la conservazione del patrimonio naturalistico e della biodiversità. Nel caso di specie, l'obiettivo di carattere ambientale sarà perseguito attraverso interventi di miglioramento dell'efficienza energetica e di promozione dell'uso di energie rinnovabili nei porti.

Così come elaborato e in considerazione delle politiche europee su citate, si ritiene che il progetto sia destinato a dare un contributo alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 55% entro il 2030 e dunque ad aiutare il nostro Paese a raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea entro il 2030 e il 2050.

### *8.2. Le singole riforme: brevi cenni*

La componente 2 della Missione 3, come da prassi, si suddivide in riforme, che per ragioni di chiarezza e completezza espositiva, qui di seguito si elencano. Di particolare interesse è, senza dubbio, la riforma 1.3.

1) Riforma 1.1: Semplificazione delle procedure per il processo di pianificazione strategica.

---

<sup>63</sup> Su tutti V. DI STEFANO, *op. cit.*

<sup>64</sup> Autorità di Sistema Portuale.

Al fine di ottenere una visione strategica unitaria del sistema portuale italiano, sarà predisposto l'aggiornamento della pianificazione portuale sia a livello del Documento di Pianificazione Strategica di Sistema (DPSS) sia a livello di Piano Regolatore Portuale (PRP).

2) Riforma 1.2: Attuazione del regolamento che definisce l'aggiudicazione competitiva delle concessioni nelle aree portuali.

L'obiettivo del regolamento è quello di definire le condizioni relative alla durata della concessione, i poteri di vigilanza e controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo, il trasferimento degli impianti al nuovo concessionario al termine della concessione e l'individuazione dei limiti minimi dei canoni a carico dei concessionari.

3) Riforma 1.3: Semplificare le procedure di autorizzazione per gli impianti di *cold ironing*.

La riforma consiste nella definizione e approvazione di procedure semplificate per la realizzazione di infrastrutture finalizzate alla fornitura di energia elettrica da terra alle navi durante la fase di ormeggio.

Il sistema *cold ironing* è un sistema innovativo che consiste nel fornire energia elettrica alle navi in sosta mediante punti di alimentazione vicini alle bitte d'ormeggio. È, in altri termini, un impianto che prevede dei generatori di energia a terra che permettono alle navi di spegnere i motori quando sono ferme in porto. Poiché a terra si dispone di spazi molto più grandi di quelli di bordo, tale sistema può sfruttare fonti di energia "pulite" come il sole, il vento e le biomasse o produrre energia elettrica attraverso accumulatori a idrogeno di ultima generazione che prendono il nome di "*fuel cells*".

Il sistema *cold ironing* prevede impianti in grado di ridurre le emissioni ed è già in uso dagli anni '80 nel Nord America e nel Nord Europa a sostegno delle navi traghetto. Oggi, nel Nord Europa, nel Nord America, in Cina e in Giappone, gli studi mirano a progetti più aggiornati e aperti anche alle altre tipologie di navi come quelle da crociera. In Italia mostrano interesse a questo sistema i porti di Civitavecchia, La Spezia e Venezia.



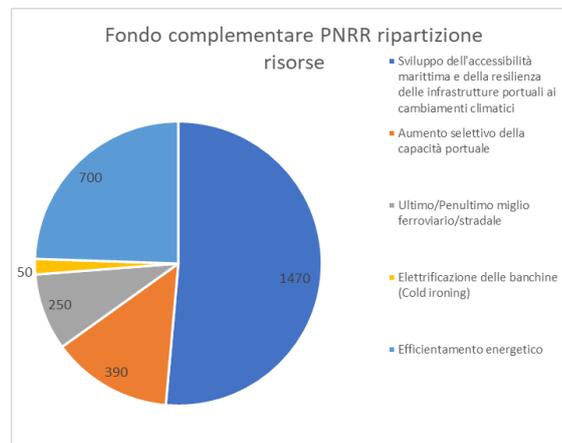
*Figura 3: esempio di sistema cold ironing.*

### *8.3 Il Piano nazionale per gli investimenti complementari*

Con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021 n.101, recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti", è stato

approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza e sono state ripartite le relative risorse per complessivi 30.622,46 milioni di euro per gli anni dal 2021 al 2026.

Nell'ambito delle suddette risorse al settore portuale risultano destinate risorse per complessivi euro 2.860 milioni, il decreto del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili n. 330 del 13/08/2021 all'art. 1 comma 3 provvede alla ripartizione delle predette risorse alle diverse tipologie di interventi. Di queste 1.470 milioni di euro sono stati destinati allo "Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici", 390 milioni di euro sono stati destinati all'Aumento selettivo della capacità portuale, 250 milioni di euro alle opere riguardanti l'Ultimo/Penultimo miglio ferroviario/stradale, 50 milioni di euro all'Elettrificazione delle banchine (Cold ironing), 700 milioni di euro all'Efficientamento energetico ed infine 700 milioni di euro all'Elettrificazione delle banchine (Cold ironing). I diversi interventi ammessi a finanziamento e i soggetti attuatori nella cui circoscrizione territoriale ricadono i già menzionati interventi sono riportati nell'allegato 1 al decreto stesso.



*Grafico 1: Fondo complementare PNRR*

### **9. Le nuove linee guida per la redazione dei Documenti di Pianificazione Energetico Ambientale dei Sistemi Portuali**

Il Ministero dell'ambiente in data 17 dicembre 2018 ha approvato le Linee guida per la redazione del Documento di pianificazione energetico-ambientale del sistema portuale ai sensi della legge n. 84/1994<sup>65</sup>.

Il decreto direttoriale 17 dicembre 2018 n. 408 attua quanto previsto dall'art. 4-bis della legge 28 gennaio 1994 n. 84 (introdotto dal d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169 di riforma del sistema portuale), il quale stabilisce che le Autorità di sistema portuale promuovono la redazione del Documento di pianificazione energetica ed ambientale del sistema portuale con il fine di perseguire adeguati obiettivi, con particolare riferimento alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

<sup>65</sup> Le linee guida sono disponibili al seguente link: [https://www.reteambiente.it/repository/normativa/33552\\_allegatoadm17\\_12\\_2018\\_linee\\_guida.pdf](https://www.reteambiente.it/repository/normativa/33552_allegatoadm17_12_2018_linee_guida.pdf).

Tale documento è redatto sulla base di apposite Linee guida ministeriali. Le Linee guida consentono alle Autorità di sistema portuale di promuovere la redazione del Documento di pianificazione energetica e ambientale che non è un Piano, ma un supporto tecnico che l'Autorità di sistema portuale promuove anche indipendentemente dal sistema della pianificazione portuale, pur rispettandone i principi, e prevedendone l'adozione da parte degli organi della stessa Autorità, senza necessità di sottoporlo ad approvazioni di livello superiore.

Il Documento di pianificazione energetica e ambientale (DEASP) individua:

*“a. all'interno di una prefissata cornice temporale, gli interventi e le misure da attuare per il perseguimento dei traguardati obiettivi, dando conto per ciascuno di essi della preventiva valutazione di fattibilità tecnico-economica, anche mediante analisi costi-benefici;*

*b. le modalità di coordinamento tra gli interventi e le misure ambientali con la programmazione degli interventi infrastrutturali nel sistema portuale;*

*c. adeguate misure di monitoraggio energetico ed ambientale degli interventi realizzati, al fine di consentire una valutazione della loro efficacia”<sup>66</sup>.*

Il documento di Pianificazione Energetico Ambientale definisce indirizzi strategici per l'individuazione di specifiche misure finalizzate al miglioramento dell'efficienza energetica e alla promozione dell'uso delle energie rinnovabili in ambito portuale. E' indipendente dalla pianificazione generale del Sistema Portuale, e viene adottato direttamente dall'AdSP, senza la necessità di ulteriori approvazioni da enti collegati o sovraordinati. Il suo ambito di riferimento è dunque il settore energetico, con il fine di perseguire adeguati obiettivi ed in particolare la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> e di riflesso, il miglioramento di tutti i parametri ambientali positivamente influenzati da una adeguata politica ambientale (inquinamento atmosferico, acustico, etc.).

Il DEASP deve provvedere alla:

- Individuazione degli obiettivi di sostenibilità energetico-ambientale del porto;
- Individuazione degli interventi e delle misure da attuare per il raggiungimento degli obiettivi;
- Preventiva valutazione di fattibilità tecnico-economica, anche mediante analisi costi-benefici; appare evidente l'opportunità che una tale analisi venga effettuata utilizzando le tecniche maggiormente adatte al caso specifico, ma necessariamente estese al cosiddetto “Costo Globale”, in modo da restituire anche in termini socioeconomici i risultati dei benefici ambientali;
- Programmazione degli interventi, anche parziali, in un arco temporale prefissato, individuando gli obiettivi da raggiungere.

L'individuazione degli obiettivi e il monitoraggio dei risultati degli interventi realizzati richiedono una preventiva messa a punto di uno strumento di verifica, in modo da:

- Effettuare una fotografia della situazione esistente,
- Individuare le criticità;
- Assumere gli obiettivi energetico-ambientali confrontando questa situazione con le esigenze del territorio e con le migliori pratiche;
- Individuare eventuali obiettivi parziali in un arco di tempo prefissato;
- Monitorare i risultati raggiunti.

---

<sup>66</sup> Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare- Linee Guida per la redazione dei Documenti di Pianificazione Energetico Ambientale dei Sistemi Portuali-DEASP-2018.

## **10. Conclusioni**

Da quanto descritto nel presente lavoro, si comprende facilmente l'importanza dei porti nel settore delle infrastrutture e, più nel dettaglio, del trasporto merci e passeggeri.

A conferma di quanto detto, il legislatore nel corso degli anni è intervenuto più volte per modificare la disciplina relativa alla pianificazione portuale. Si è passati, in sintesi, da un sistema portuale regolato da procedure amministrative complesse e molto articolate, ad una semplificazione della disciplina e delle relative procedure.

Per attuare queste riforme strutturali, però, le Regioni nel corso degli anni hanno perso buona parte delle competenze in materia, con il risultato che le norme regionali non trovano più applicazione e risultano altresì vanificati i diversi interventi economici previsti in origine. Più nel dettaglio, è stato potenziato il ruolo delle Autorità di sistema portuale a cui spetta la pianificazione delle aree portuali, intese nella loro più ampia accezione, come ampiamente riportato nel lavoro di ricerca.

Questo riparto delle competenze e l'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione, creeranno con molta probabilità dei conflitti che il legislatore sarà chiamato a risolvere ancora una volta.

È altresì vero che il settore portuale è uno dei più inquinanti al giorno d'oggi: tale problema è stato compreso dalle principali Istituzioni regionali e internazionali, Unione europea su tutte, che si sono attivate al fine di guidare le strutture portuali verso una vera e propria transizione ecologica.

A tal proposito, è auspicabile – se non fondamentale – un quadro regolatorio internazionale che fissi dei limiti riguardanti emissioni, scarichi e, più in generale, tutto l'inquinamento prodotto dalle navi e dal sistema portuale. Questo quadro, però, si scontra per forza di cose con la necessità di assicurare il trasporto continuo ed efficiente di beni, merci e persone in tutto il territorio nazionale, regionale e internazionale.

Da un punto di vista prettamente tecnico, negli ultimi anni sono stati sviluppati vari prototipi di navi che assicurano un impatto ambientale notevolmente minore rispetto alle navi tradizionali. Tra tutti si deve citare Elio, il prototipo navale realizzato dalla Caronte&Tourist, finanziato dal progetto GAINN4MOS.

Con questo progetto, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili si è posto il duplice obiettivo di ottenere una riduzione drastica delle emissioni di gas serra e di zolfo e ridotti costi operativi, con un minore consumo di carburante nelle principali tratte del Mediterraneo, effettuando studi e ricerche sul retrofitting e/o nuove costruzioni di unità navali alimentate a GNL (gas naturale liquefatto).

In particolare, in GAINN4MOS il MIMS, attraverso la Direzione Generale per la Vigilanza sulle Autorità Portuali, le Infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per le vie d'acque interne, partecipa come beneficiario con il compito di verificare, validare e coordinare le attività del progetto che si svolgono in Italia in stretta relazione con la *Fundaciòn Valencia Port*, coordinatore spagnolo del progetto.

Come già anticipato, questo progetto ha dato vita al prototipo Elio: è il primo traghetto battente bandiera italiana alimentato a GNL e primo mezzo di questo genere attivo nel Mediterraneo, è un RO-pax ferry lungo 132 metri e largo 21,5 metri, ha una capacità di trasporto di 290 autoveicoli e 35 camion, su due ponti, e di 1.500 passeggeri con propulsione bi-fuel e una velocità di navigazione prevista di 15 nodi.

Elio, dunque, ha lo scopo di abbassare le emissioni ambientali e marine, riducendo notevolmente il forte impatto ambientale generato dalle navi tradizionali.

Inoltre, si deve citare l'importante lavoro di ricerca e sperimentazione svolto dalla Regione Lombardia: infatti, i tecnici lombardi hanno ideato e realizzato il prototipo Topazio e il traghetto San Cristoforo<sup>67</sup> dotate di un sistema propulsivo ibrido che permette di operare in fase di avvicinamento e partenza dallo scalo con l'utilizzo delle sole batterie (*full electric*) mentre in navigazione i motori elettrici sono alimentati da generatori insonorizzati che contribuiscono a ridurre le emissioni ambientali ed acustiche.

Oltre alla parte relativa alla sostenibilità ambientale delle infrastrutture portuali e dei mezzi di trasporto<sup>68</sup>, per ragioni di completezza espositiva, si deve sottolineare come un ruolo fondamentale sia ricoperto altresì dalla digitalizzazione del settore portuale<sup>69</sup>.

Infatti, l'utilizzo di tecnologie volte ad aumentare l'efficienza e l'interconnessione tra le infrastrutture portuali rappresentano ad oggi un'opportunità unica. Su tutte quelle disponibili, il ruolo principale è ricoperto dal *Port Community System*. Si tratta di una piattaforma elettronica che collega i molteplici sistemi gestiti da una varietà di organizzazioni che costituiscono un porto marittimo, un aeroporto o una comunità portuale interna. Esso è condiviso ed è costituito, organizzato e utilizzato da imprese dello stesso settore, in questo caso una comunità portuale.

Nel dettaglio un sistema di comunità portuale:

- è una piattaforma elettronica neutra e aperta che consente uno scambio intelligente e sicuro di informazioni tra soggetti pubblici e privati al fine di migliorare l'efficienza e la posizione competitiva delle comunità marittime e aeroportuali;
- ottimizza, gestisce e automatizza i processi portuali e logistici senza intoppi attraverso un unico invio di dati e collegando le catene di trasporto e logistiche.

Quindi, in altri termini, grazie alla disponibilità di sistemi IT in grado di facilitare lo scambio di informazioni tra gli attori della filiera, le varie infrastrutture portuali semplificano le procedure e rendono più efficiente e sicuro il flusso delle merci tra il porto e l'*hinterland*, secondo gli indirizzi del Piano Nazionale della Portualità e della Logistica<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Queste navi sono oramai operative e sono uscite dalla fase di *testing*.

<sup>68</sup> In tema, si veda M.M. COMENALE PINTO, *Spunti in tema di nuove tecniche di trasporto e di accesso alle infrastrutture*, in *Dir. pol. trasp.*, n. 1, 2018, p. 1 ss.; G. ROMANELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Trasporti, turismo, sostenibilità ambientale*, in *Dir. trasp.*, 2000, p. 659 ss. Si veda altresì L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance - Multimodalità - Fiscalità*, Napoli, 2017; E. HAEZENDONCK (ed.), *Port Strategy for Sustainable Development*, MDPI Basel, 2021; P. TANEJA, G. VAN RHEDE VAN DER KLOOT, M. VAN KONINGSVELD, *Sustainability Performance of Port Infrastructure—A Case Study of a Quay Wall*, in *Sustainability*, n. 13, 2021, p. 1 ss. (ivi ulteriori riferimenti bibliografici sul piano internazionale e comparato).

<sup>69</sup> Sulla introduzione delle nuove tecnologie informatiche e sul processo di digitalizzazione nell'accesso e nel funzionamento dei diversi modi di trasporto come fattori che rimettono in discussione il tradizionale approccio alla politica dei trasporti si veda L. AMMANNATI, *Verso un trasporto sostenibile, Interoperabilità intermodale e digitalizzazione*, in *Federalismi.it.*, n. 4, 2018, p. 8 e *passim*. Con specifico riferimento alla digitalizzazione dei sistemi portuali (e delle relative *support structures*) si veda H. YAO, D. WANG, M. SU, Y. QI, *Application of Digital Twins in Port System*, in *J. Phys., Conf. Ser.*, 1846, 2021, p. 1 ss.; P. AGARWALA, S. CHHABRA, N. AGARWALA, *Using digitalisation to achieve decarbonisation in the shipping industry*, in *Journal of International Maritime Safety, Environmental Affairs, and Shipping*, vol. 5, n. 4, 2021, p. 161 ss. (ivi ulteriori riferimenti bibliografici). Si veda anche M. DEL GIUDICE, A. DI VAIO, R. HASSAN, R. PALLADINO, *Digitalization and new technologies for sustainable business models at the ship-port interface: a bibliometric analysis*, in *Maritime Policy & Management*, vol. 49, n. 3, 2022, p. 410 ss.; M. SADIQ *et al.*, *Future Greener Seaports: Review of New Infrastructure, Challenges, and Energy Efficiency Measures*, in *IEEE Journal*, vol. 9, 2021, p. 75568 ss.

<sup>70</sup> Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, approvato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2015, è lo strumento di pianificazione strategica del settore, finalizzato al miglioramento della

In conclusione, grazie all'attività svolta dai vari operatori del settore portuale in un'ottica di transizione ecologica e di digitalizzazione, sarà possibile raggiungere gli obiettivi fissati dall'ONU nell'Agenda 2030 e dall'Unione europea nel Green New Deal, abbassando notevolmente l'impatto che i porti generano sull'ecosistema terrestre e marino, nonché riducendo i danni per la salute umana.

---

competitività del sistema portuale e logistico, all'agevolazione della crescita dei traffici, alla promozione dell'intermodalità nel traffico merci e alla riforma della governance portuale. Il Piano disegna una strategia per il rilancio del settore portuale e logistico da perseguire attraverso il valore aggiunto che il "Sistema Mare" può garantire in termini quantitativi di aumento dei traffici e individua azioni di policy a carattere nazionale - sia settoriali che trasversali ai diversi ambiti produttivi, logistici, amministrativi e infrastrutturali coinvolti - che contribuiranno a far recuperare competitività all'economia del sistema mare in termini di produttività ed efficienza.

*Casi e questioni*

## **Appalti pubblici: più rapide compensazioni ad imprese per l'aumento dei prezzi dei materiali**

**Mara Costantino**

*Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche nell'Università degli Studi di Roma "G. Marconi"*

Una circolare è inviata dal Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS), Enrico Giovannini, alle principali stazioni appaltanti pubbliche (Rete Ferroviaria Italiana, ANAS, Autorità di sistema portuale, Provveditorati alle opere pubbliche, ecc.) ad invitarle a procedere il più tempestivamente possibile al pagamento alle imprese delle compensazioni sui contratti in essere dovute agli aumenti dei prezzi dei materiali verificatisi nel 2021.

La circolare arriva a seguito della firma, avvenuta il 4 aprile, del decreto direttoriale che definisce le variazioni dei prezzi dei materiali da costruzione più significativi registrate nel secondo semestre del 2021 (rispetto alla media del 2020), calcolate a partire dalle rilevazioni effettuate dall'Istituto nazionale di statistica, dalle Camere di commercio e dai Provveditorati alle opere pubbliche. Particolarmente consistenti, sopra il 70%, sono stati gli aumenti per l'acciaio, con una punta del 113% per i nastri in acciaio usati nelle barriere stradali e dell'84% per le lamiere in acciaio Corten. Per il legname è stato rilevato nel secondo semestre dell'anno scorso un incremento dei prezzi del 78%, per il bitume del 36%.

In particolare, le stazioni appaltanti dovranno procedere ai pagamenti utilizzando le risorse proprie accantonate per imprevisti nel quadro economico di ogni intervento o le altre risorse disponibili derivanti, ad esempio, dai ribassi d'asta, senza attendere la distribuzione del Fondo creato con il decreto-legge n. 121/2021, il quale interviene solo qualora le stazioni appaltanti non dispongano di risorse sufficienti.

Il trasferimento delle risorse del Fondo alle stazioni appaltanti "non deve in alcun modo condizionare o far posticipare i pagamenti erogabili a valere sulle risorse proprie", quanto si sottolinea nella circolare.

Allo scopo di accelerare i pagamenti delle compensazioni previste per il secondo semestre 2021, ancora il Ministro firma il decreto che semplifica la procedura attraverso cui le stazioni appaltanti devono richiedere l'accesso al Fondo.

Entro 45 giorni (non più 60) dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto sulla rilevazione degli aumenti dei prezzi dei materiali, si prevede che le stazioni appaltanti inviino la richiesta di accesso al Fondo utilizzando un'apposita piattaforma e un formato standard attraverso il quale trasmettere dati e informazioni in maniera uniforme.

**DIRITTO E POLITICA DEI TRASPORTI**  
**ISSN 2612-5056, I/2022**

In questo modo, gli uffici del Mims potranno procedere in modo “più veloce” all'erogazione dell'anticipo del 50% e del saldo alle stazioni appaltanti, che a loro volta potranno trasferire con rapidità i fondi alle imprese.

*Casi e questioni*

## **Trasporto pubblico locale e regionale: firmati due Protocolli contro le aggressioni**

**Mara Costantino**

*Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche e Politiche nell'Università degli Studi di Roma "G. Marconi"*

Un impegno comune per monitorare e migliorare la sicurezza dei conducenti dei mezzi del trasporto pubblico locale e regionale, per contrastare aggressioni e minacce al personale.

Questo l'obiettivo dei due Protocolli firmati dal Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Enrico Giovannini, con il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, l'Anci, le associazioni e i sindacati firmatari dei relativi contratti: Asstra, Anav, Agens, Filt-Cgil, Fit-Cisl, Uil Trasporti, Faisa-Cisal, Ugl-Fna, Ugl-Ferrovieri, Fast-Confsal, Orsa Trasporti.

*"Il trasporto pubblico locale e regionale assolve una funzione fondamentale per garantire il diritto alla mobilità dei cittadini ed è compito delle imprese e delle istituzioni porre in essere ogni attività per tutelare il personale di servizio da aggressioni fisiche e verbali che possono verificarsi a bordo dei mezzi pubblici",* così il Ministro Enrico Giovannini, esprimendo soddisfazione per l'accordo raggiunto su un testo elaborato con le istituzioni, le associazioni dei datori di lavoro e le organizzazioni sindacali per risolvere l'annosa questione delle aggressioni al personale che opera sui mezzi di trasporto. Ed aggiunge *"i Protocolli sono particolarmente significativi perché chiamano tutte le parti a collaborare per un obiettivo comune: l'aumento della sicurezza a bordo dei mezzi pubblici"*.

Per il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese, *"è una priorità garantire una adeguata tutela della sicurezza degli operatori nel settore dei trasporti pubblici che svolgono un servizio essenziale per i cittadini e le comunità, anche in orari e situazioni più esposti al rischio di aggressione"*.

E prosegue *"i due Protocolli sottoscritti costituiscono uno strumento per rafforzare e rendere più efficace la pianificazione e l'attuazione delle misure di prevenzione e di contrasto, attraverso l'azione di monitoraggio e coordinamento dei prefetti, ad un fenomeno che si manifesta non solo nelle grandi aree metropolitane ma anche in realtà di provincia"*.

Nell'ambito dell'"Osservatorio nazionale per la promozione del trasporto pubblico locale e regionale" saranno istituiti tavoli di lavoro su singole aree tematiche al fine di raccogliere dati e segnalazioni di aggressioni verificate nei diversi ambiti territoriali e

modali, e di individuare innovazioni tecnologiche e buone pratiche che orientino lo sviluppo di politiche per la sicurezza.

Tra le attività previste dai Protocolli rientrano: la raccolta di dati sul fenomeno delle aggressioni; l'ideazione di campagne di comunicazione e sensibilizzazione; il monitoraggio dello stato della sicurezza e della qualità del trasporto per individuare specifiche situazioni territoriali che necessitano di attenzione da parte della polizia locale e delle forze dell'ordine; la definizione di più avanzati standard di sicurezza e di qualità del trasporto; la promozione dell'uso di dispositivi tecnologici e di soluzioni tecniche finalizzate ad aumentare la sicurezza del servizio nelle stazioni e sui mezzi di trasporto; l'elaborazione di proposte per l'aggiornamento della normativa in materia di polizia, sicurezza e regolarità dei servizi di trasporto, anche per introdurre misure di prevenzione e contrasto delle aggressioni valutando, ad esempio, l'estensione del cosiddetto DASPO urbano a coloro che hanno manifestato e reiterato condotte aggressive nei confronti del personale addetto al trasporto pubblico.

Specifiche Linee Guida saranno elaborate dai tavoli tematici per valutare, tra l'altro, la natura e le dimensioni del fenomeno; realizzare azioni di sensibilizzazione sul tema della sicurezza; individuare criteri per la classificazione degli eventi di violenza; formulare raccomandazioni all'utenza sul rispetto dei comportamenti a bordo dei mezzi di trasporto e sulla corretta percezione della figura del personale di *front-line* per il contrasto all'evasione tariffaria; individuare percorsi di reinserimento lavorativo per le vittime di forme particolarmente gravi di aggressioni e violenze e modalità di assistenza e supporto del personale a fronte delle violenze subite.

La promozione della videosorveglianza e della protezione in ambiente di lavoro, il progressivo isolamento del posto di guida degli operatori di Tpl con cabine protette per le vetture di nuova immatricolazione, la dotazione di sistemi di controllo degli accessi in stazioni (analogamente alle misure in uso negli aeroporti), la definizione di convenzioni per garantire più presenza a bordo su tratte a rischio aggressioni e di canali dedicati per ricorrere in maniera più celere alla chiamata di soccorsi, l'istituzione di un numero "nazionale" diretto di emergenza dedicato al personale e agli utenti: queste alcune delle misure tra le condizioni, procedure e *best practice* che verranno definite per l'adozione di misure specifiche a tutela della sicurezza.

Un rapporto su specifiche attività svolte, soluzioni adottate e programmate e su eventuali risorse necessarie per realizzare le diverse azioni, sarà presentato entro 90 giorni dai tavoli tematici al Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili e al Ministro dell'Interno.

Promossa da:

**demetra**  
CENTRO STUDI