ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
ANNO XXXII - N. 2

DIRITTO DEI TRASPORTI 2019

NUMERO SPECIALE

Atti dell'incontro di studi

L'automazione nei trasporti marittimi, aerei e terrestri

Cagliari, 9-10 novembre 2018

EDIZIONI AV

ISSN 1123-5802

I.S.DI.T.

Istituto per lo Studio del Diritto dei Trasporti

A tutti i gentili lettori della Rivista

Nel marzo 2018 l'Assemblea dei soci dell'ISDIT ha deliberato di proseguire soltanto *on line* la pubblicazione della Rivista *Diritto dei Trasporti*.

A partire dal fascicolo n. 1/2019, la Rivista sarà pertanto liberamente accessibile attraverso il sito www.dirittodeitrasporti.it.

L'ISDIT continuerà a curare la parte scientifica e redazionale della Rivista. Venuti meno gli introiti garantiti dagli abbonamenti, per la sua sopravvivenza occorrerà però un significativo sostegno dei soci mediante un incremento delle adesioni all'Istituto, il cui costo è stato peraltro ridotto a soli 80 euro l'anno.

I soci saranno informati della pubblicazione della Rivista e avranno un link diretto per la sua consultazione, inoltre riceveranno le altre pubblicazioni (monografie e studi) edite dall'ISDIT.

Per questo invitiamo tutti i lettori di *Diritto dei Trasporti* a formalizzare l'adesione all'ISDIT attraverso il sito *www.isdit.it/adesioni*

Vai all'indice

ISTITUTO DI DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE
Sezione del Dipartimento di scienze giuridiche della Sapienza, Università di Roma
I.S.DI.T. — ISTITUTO PER LO STUDIO DEL DIRITTO DEI TRASPORTI
ANNO XXXII - 2

DIRITTO DEI TRASPORTI

2019

NUMERO SPECIALE

Atti dell'incontro di studi

L'automazione nei trasporti marittimi, aerei e terrestri

Cagliari, 9-10 novembre 2018

EDIZIONI AV

Vai all'indice

Dal 2019 la rivista Diritto dei Trasporti sarà edita in formato elettronico e sarà disponibile gratuitamente *on line* sul sito *www.dirittodeitrasporti.it*.

Eventuali copie cartacee potranno essere richieste all'editore all'indirizzo edizioniav@edizioniav.it.

Annate arretrate 1992-2018:	Italia	€ 105,00
	Estero	€ 130,00
Singolo fascicolo arretrato 1992-2018:		€ 50,00
CD indici generali 1988/2009:		€ 120,00

Pagamenti tramite bonifico bancario Banco di Sardegna S.p.A. Sede di Cagliari IBAN IT 89 F 01015 04800 000000035089 per l'estero codice BIC/SWIFT BPMOIT22 oppure sul c/c postale n. 16720096 entrambi a Edizioni AV di Antonino Valveri

Rivista quadrimestrale. Le richieste di fascicoli e gli eventuali reclami per mancato ricevimento vanno indirizzati all'amministrazione presso

Edizioni AV di *Antonino Valveri*

Via Pasubio, 22/A – 09122 Cagliari

Tel. (segr. e fax) 070/27 26 22

e-mail: edizioniav@edizioniav.it

sito web: www.edizioniav.it

Direttore responsabile: Leopoldo Tullio

Redazione: rivista@isdit.it

Sito web: www.dirittodeitrasporti.it

Registrazione Tribunale di Cagliari n. 2 dell'8 gennaio 1992

Finito di comporre nel mese di settembre 2019

Stefania Bevilacqua

PORTI E AUTOMAZIONE: SPUNTI IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ DELLE IMPRESE DI SBARCO

The article focuses on the automatization of loading, stowing and unloading ports operations, from the point of view of the impact of the technologies on the system of liabilities of the actors of maritime transport. It moves from the legal Italian rules on ports, their governance, the social protection of the port workers and on the legal regime of the terminal operator. The relationship between completely automated port activities and maritime infrastructures, has been analyzed also in the framework of international maritime law.

Sommario — 1. Inquadramento del tema — 2. Lo sviluppo dell'apparato organizzativo e gestionale dei porti — 3. L'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali alle merci — 4. L'automazione delle imprese di sbarco e il lavoro portuale — 5. L'impresa terminalista — 6. L'automazione nel trasporto marittimo e nei terminali di trasporto — 7. Profili di responsabilità.

1. *Inquadramento del tema* — Sviluppo tecnologico e automazione delle attività di imbarco, sbarco e movimentazione in genere delle merci, caratterizzano le operazioni e i servizi resi dalle imprese alle navi in porto. Il ricorso ai processi di automazione sempre più sofisticati, fondati sull'impiego esclusivo, o quasi esclusivo delle macchine, rappresenta il prossimo futuro nei settori della navigazione (1) e delle infrastrutture terminali del trasporto (2).

---

(1) Per ulteriori approfondimenti sull'automatizzazione nei trasporti si rinvia alle relazioni pubblicate in Atti dell'incontro di studi, Cagliari 9-10 novembre 2018. Sulle navi senza equipaggio vedi E.Van Hooydonk, *The law of unmanned merchant shipping — an exploration*, in *JIML* 20/2014, 403; C. Severoni, *Prime osservazioni in tema di responsabilità derivante da urto con navi senza equipaggio*, in *Dir. trasp*. 2018, 67.

(2) La dottrina, vedi M.M. Comenale Pinto, *Servizi portuali ed aeroportuali: convergenze e differenze*, in A. Xerri Salamone (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, 229, 230, evidenzia la rilevanza dell'infrastruttura portuale (ed aeroportuale) e della sua gestione sui profili giuridici della navigazione marittima (ed aerea), in ragione della capacità del mezzo di poter procedere senza la realizzazione di una via artificiale (necessaria per il trasporto terrestre) che ne consenta il movimento. Sul coordinamento tra infrastrutture nazionali e reti europee di trasporto

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

L'interazione tra attività totalmente automatizzate dei trasporti e delle infrastrutture portuali, ed il sistema di regolamentazione giuridica sul piano dell'ordinamento nazionale ed internazionale, apre nuovi scenari di indagine in materia di responsabilità delle imprese di sbarco.

In tale contesto, il crescente ruolo della più moderna tecnologia vede svilire la presenza del lavoro umano, che risulta potenzialmente ridimensionato con particolare riferimento alla specializzazione acquisita nel comparto, a favore di macchinari che eseguono l'intero ciclo delle operazioni portuali ([3]). Del resto, lo sviluppo dei porti segue parallelamente lo sviluppo dei trasporti ([4]) e la capacità di attrarre maggiori traffici internazionali dipende anche dal grado di efficienza del modello organizzativo ed infrastrutturale del porto.

A fronte del veloce sviluppo della tecnologia bisogna domandarsi se le regole vigenti risultano adeguate a disciplinare i profili relativi alla respon-

---

vedi S.M. Carbone-F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, 116. La maggioranza del traffico marittimo dell'Unione Europea transita per i porti marittimi della rete transeuropea di trasporto, istituita dal reg. (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio. Sulla politica europea sui porti vedi *Porti: un motore per la crescita,* Comunicazione della Commissione, COM(2013) 295 *fin.*, e reg. (UE) 352/2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti, e che si applica a far data dal 24 marzo 2019 a tutti i porti marittimi della rete transeuropea di trasporto, elencati nell'allegato II del reg. (UE) n. 1315/2013. Al primo considerando del reg. 2017/352, si specifica che «la completa integrazione dei porti in catene di trasporto e logistiche ininterrotte è necessaria per contribuire alla crescita e a un utilizzo e funzionamento più efficienti della rete transeuropea di trasporto e del mercato interno. A tal fine sono necessari servizi portuali moderni che contribuiscano all'uso efficiente dei porti e un clima favorevole agli investimenti per sviluppare i porti in linea con le esigenze attuali e future in materia di logistica e trasporti».

([3]) Si stima che in molti terminal portuali una porzione rilevante di tempo viene perduto nell'esecuzione delle operazioni di carico e di scarico dei container. Sul punto si rinvia allo studio di W.C. Ng, *Crane scheduling in container yards with inter-crane interference*, in *EJOR* 164/2004, 64. I terminal automatizzati permettono che le operazioni avvengano con accuratezza e rapidità, rendendo necessaria la pianificazione delle operazioni in modo che siano determinate e programmate in anticipo. In un'ottica economica, sono stati eseguiti numerosi studi scientifici che individuano quel modello che migliori la performance dei terminal, sul punto vedi S.M. Homayouni-S.H. Tang, *Optimization of integrated scheduling of handling and storage operations at automated container terminals*, in *JoMA* 2016, 15, 17.

([4]) Sugli aspetti storico evolutivi dei porti nell'ordinamento italiano vedi A. Xerri Salomone, *L'ordinamento giuridico dei porti italiani*, Milano, 1998; A. Xerri, *Ordinamento portuale e settore trasporto: aspetti evolutivi*, in A. Xerri Salamone (a cura di) *Impresa e lavoro nei servizi portuale*, Milano, 2012, 19; M. Badagliacca, *Portualità ed integrazione dei trasporti*, in *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, *op.ult.cit*, 63.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

sabilità delle imprese di sbarco. A tal fine occorre muovere da un piano del diritto interno che regola l'impresa di sbarco all'interno della disciplina dell'ordinamento portuale, individuarne gli elementi costitutivi ed analizzare tale figura anche nel contesto delle norme del diritto internazionale marittimo, nella considerazione che i porti automatizzati rappresentano snodi nevralgici dei traffici internazionali di merci.

Lo studio del fenomeno dell'automazione nei porti e delle sue implicazioni sotto il profilo delle responsabilità delle imprese di sbarco, va sviluppato seguendo l'inquadramento che il legislatore nazionale, con la riforma portuale avvenuta con legge n. 84/1994 ([5]), successivamente rivista da numerosi interventi legislativi ([6]) che ne hanno modificato anche la *governance* portuale, ha dato alla gestione del porto in un quadro di apertura alla libera concorrenza nel mercato delle operazioni portuali prestate a favore delle merci ([7]).

([5]) La riforma della portualità ebbe la sua spinta definitiva in seguito alla sentenza pregiudiziale della Corte di giustizia delle comunità europee del 10 dicembre 1991, che ha evidenziato, com'è noto, l'incompatibilità di alcuni articoli del codice della navigazione con gli artt. 30, 48, 86 e 90, n. 1, del Trattato di Roma e che ha sancito la fine del monopolio legale delle compagnie portuali aprendo la strada della privatizzazione dei porti; Sent. del 10 dicembre 1991, n. C-179/90, *Siderurgica Gabrielli S.p.A.* c. *Merci convenzionali Porto di Genova S.p.A*, in *Raccolta*, 1991, 5583; in *Foro It.,* 1992, 225 con nota di Brusco, *Imprese e compagnie portuali alla luce del diritto comunitario,* e di Macario, *Autoproduzione di servizi e tramonto dei monopoli fra normativa comunitaria e disciplina "antitrust": la vicenda delle compagnie portuali*; in *Dir. Trasp.,* I, 1992, 134 con nota di Rossi, *Brevi riflessioni in merito alla sentenza della Corte di Giustizia CEE in tema di monopolio legale di imprese e compagnie portuali;* in *Dir. mar.,* 1991, 1128, con nota di F. Munari, *Compagnie portuali, imprese concessionarie e operazioni di imbarco e sbarco: il diritto comunitario, cit.;* in *Riv. Dir. Int. Priv. e Proc,* 1992, 413; in *Giust. Civ.,*1992, I, 2287 con nota di Nicolosi, *Diritto di esclusiva sulle operazioni portuali: incompatibilità con la normativa del Trattato C.e.e.* in *Mass. Giur. Lav.,* 1992, 397 con nota di R. Longobardi, *L'ordinamento giuridico del lavoro portuale alla luce del diritto comunitario*; in *Cons. Stato,* II/1992, 544; tra i primi commenti alla sentenza vedi S.M. Carbone-F. Munari, *Gli effetti del diritto comunitario sulla riforma portuale in Italia. I risultati e le prospettive,* in *Dir.mar.,* 1994, 3.

([6]) La legge n. 84/1994 è stata oggetto di diversi interventi legislativi che hanno modificato il testo originario. Più di recente è stata modificata dal d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169 e dal d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232.

([7]) In dottrina vedi F. Munari, *Assetti e modelli organizzativi delle operazioni portuali e dei servizi ad esse connesse,* in *Dir. mar.* 2000, 265, S.M. Carbone-F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano, 2006, 198 ss., G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, F. Berlingieri, *Le Convenzioni internazionali di diritto marittimo e il codice della navigazione,* Milano, 2009, 221.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

2. *Sviluppo ed evoluzione dell'apparato organizzativo e gestionale dei porti* — La legge 28 gennaio 1994 n. 84 ha costituito il superamento del vecchio modello di gestione portuale basato sulla presenza dello Stato nel mercato portuale. È noto che uno dei più forti elementi che ha caratterizzato la prima fase di cambiamento del regime giuridico dei porti italiani era costituito dal diffuso convincimento che un modello giuridico molto apprezzato anche internazionalmente, ci si riferisce all'ente pubblico economico, non corrispondesse più alle nuove esigenze dei rapporti economici determinate (se si vuole, forse riduttivamente, rimanere in ambiti disciplinari e «regionali» ristretti) dalle normative europee e soprattutto da alcune rigorose interpretazioni delle norme stesse da parte di organi dell'Unione.

La gestione dei porti a *regime speciale* (o eccezionale) era infatti caratterizzata dalla presenza di enti pubblici economici preposti all'esercizio oltre che di funzioni tipicamente pubblicistiche, di funzioni a carattere imprenditoriale, che consistevano nell'esercizio diretto o indiretto dell'attività d'impresa di caricazione e scaricazione delle merci. La commistione tra ruolo regolamentare e gestionale si accompagnava alla riserva dell'utilizzo di manodopera per l'esecuzione delle operazioni portuali a favore delle compagnie e dei gruppi portuali, ai sensi dei previgenti artt. 110 e 111, c. nav. Il riconoscimento della riserva di lavoro portuale, determinava una sostanziale situazione di monopolio dell'impresa portuale provocando una rigidità dell'offerta di lavoro e un elevato costo del fattore produttivo lavoro. Tale costo si rifletteva, di conseguenza, nelle tariffe delle operazioni portuali praticate nei porti ai fruitori dei servizi.

Al di là della frammentazione normativa, il settore portuale incentrato in una matrice a prevalenza pubblicistica appariva deludente in termini di risultati, anche per gli aspetti rigidi degli organi deputati alla gestione portuale, dell'offerta di lavoro, delle modalità di fissazione delle tariffe e in più generale dell'assenza dei principi del libero scambio.

L'intero apparato organizzativo e gestionale dei porti era inidoneo a svolgere compiti propulsivi e propositivi imposti dalla concorrenza e derivanti dall'aumento dei traffici internazionali. Per alcuni porti ([8]) il cui assetto strutturale era incentrato sull'amministrazione diretta, svolta attraverso gli organi periferici del Ministero, tale forma di gestione si poneva in netta antitesi rispetto ai particolari bisogni della dinamica di sviluppo dei fattori

([8]) Sui modelli organizzativi dei porti nella disciplina del codice della navigazione, la dottrina è copiosa e si rinvia, tra gli altri, a S.M. Carbone, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. Un. eur.* I/2000, 1.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

produttivi. Per tutti gli altri porti, invece, le tipologie formali di tali assetti strutturali a connotazione prevalentemente pubblicistica erano diversificate e non riconducibili ad un modello unitario.

Infine, ad accentuare l'inadeguatezza della normativa, concorreva una disciplina del porto ancorato al profilo statico derivante dall'inclusione di questo tra i beni demaniali marittimi.

La soppressione delle organizzazioni portuali come definite dalla legge di riforma del 1994, aveva segnato appunto, la fine della formula dell'ente pubblico economico nel settore e la netta separazione tra enti pubblici (Autorità portuali) e soggetti che esercitano l'attività di impresa. Ed ancora, ma questa volta con riferimento all'esercizio dei poteri concessori in relazione all'amministrazione dei beni del demanio marittimo portuale, appare emblematica della trasformazione cui l'intero nostro ordinamento voleva raggiungere, l'affermarsi di una concezione di tali poteri finalizzata all'incremento delle attività imprenditoriali (con più specifico riferimento ai c.d. *terminal operators)* e in definitiva all'incremento dell'intera produzione del Paese, piuttosto che alla gestione statica di un bene immobile o alla percezione di un canone il più soddisfacente possibile per l'erario.

Un diverso modo di organizzare l'attività imprenditoriale e le funzioni pubbliche si poneva prioritario dinanzi alla nuova visione dinamica del porto come azienda, che la dottrina ([9]) individuava accanto al profilo demaniale, quale era nella originaria previsione del codice della navigazione e dopo l'insuccesso dei modelli gestionali portuali.

Il porto marittimo, proprio perché punto di collegamento tra rotte terrestri e marittime va, infatti visto sotto un aspetto dinamico ([10]), come un bene la cui destinazione è connessa alla politica dei trasporti e del territorio. Una concezione di porto considerato «come un complesso di strutture materiale ed immateriali finalizzato allo svolgimento di un'attività economica essenzialmente legata, per i porti commerciali, alla movimentazione delle merci» ([11]) era stata per anni disattesa.

La vicenda che ha caratterizzato tali beni è data dalla progressiva trasformazione delle utilità che essi possono dare alla collettività, tenuto conto delle profonde trasformazioni del sistema economico. Certamente, l'inseri-

---

([9]) Vedi G. Sirianni, *L'ordinamento portuale*, Milano 1981, 11; C. Murgia *L'ordinamento giuridico dei porti. Disciplina attuale e prospettive di riforma*, Milano, 1988, 12.

([10]) Tra i primi contributi dottrinali vedi M.L. Corbino, *Demanio costiero e demanio portuale: attuale regime concessorio e prospettive di riforma,* in *Studi in onore di Gustavo Romanelli,* Milano, 1997, 377.

([11]) Vedi G. Pericu, *Porto (navigazione marittima*), in *Enc. dir*. XXXIV/1985, 425.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

mento del porto tra i beni demaniali aveva oscurato quel profilo aziendalistico che con gli anni era venuto emergendo. D'altra parte, non tenere conto di entrambi i profili, demaniale ed aziendale, sarebbe stato riduttivo ed errato.

Alla luce dei profondi mutamenti registrati nelle modalità di svolgimento del trasporto delle merci (in particolare, lo sviluppo del traffico di container) e del crescente sviluppo del traffico intermodale, l'assetto organizzativo dei porti italiani risultava sempre più inadeguato. Infatti, la domanda di servizi portuali di movimentazione merci cambiava caratteristiche, richiedendo prestazioni sempre più qualificate che continuano ad essere mutevoli in favore dell'automazione del settore. Sia che si consideri il porto come bene demaniale, sia che lo si consideri come azienda, è innegabile che esso sia il luogo in cui si esercitano delle attività economiche rivolte alla gestione dell'intero ciclo di operazioni portuali secondo criteri di efficienza imprenditoriale ([12]).

Tali attività si collocano nella fase di congiunzione tra modalità di trasporto differenti (marittimo e terrestre), od eguali (entrambe via mare, come per esempio per le navi c.d. *feeder* che trasportano merci provenienti o destinate a navi più grandi), di incontro tra domanda e offerta. Il ruolo intermedio delle attività portuali e la conseguente impossibilità di identificare un unico mercato di «sbocco» del settore costituiscono la principale peculiarità rispetto ad altri settori dell'economia.

3. *L'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali alle merci* — Prima della citata legge di riforma, il regime delle attività di sbarco e di imbarco delle merci dalla nave alla banchina, e viceversa, era affidata alle imprese portuali concessionarie, le quali, come rilevato, erano tenute a ricorrere alle maestranze portuali riunite in compagnie o gruppi portuali. La posizione di monopolio legale si traduceva in una particolare forza negoziale del lavoro portuale e determinava una rigidità dell'offerta di lavoro e un elevato costo del fattore produttivo lavoro. A ciò si aggiungeva la circostanza che le suddette operazioni portuali potevano essere svolte dalle organizzazioni portuali, in aggiunta ai compiti di pianificazione e di controllo ad esse attribuite. Ed ancora, in presenza del regime dello sbarco di amministrazione ([13]), anche

([12]) Vedi S.M. Carbone, *La c.d. privatizzazione dei porti e delle attività portuali in Italia tra disciplina nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. mar*. 2000, 387.

([13]) Ci si riferisce ai casi in cui il regolamento portuale imponga il ricorso all'impresa di sbarco. Secondo parte della dottrina lo sbarco di amministrazione obbligato-

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

l'impresa portuale autorizzata operava in una posizione di monopolio, derivante dall'obbligo in capo al vettore marittimo di consegna delle merci destinate ad una pluralità di ricevitori.

La figura dell'impresa di sbarco è stata, sostanzialmente, assorbita dalla figura dell'impresa c.d. terminalista ([14]), di cui all'art. 18 della legge n. 84/1994 e sue successive modifiche ed integrazioni ([15]), articolo che risulta strettamente legato al precedente art. 16, laddove vengono definite le imprese che espletano le operazioni portuali, consistenti nelle operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito e di movimentazione ([16]) in genere delle merci. Il terminalista è l'impresa, autorizzata ([17]) *ex* art. 16, concessionaria

---

rio è da ritenersi abrogato a seguito della riforma dell'ordinamento portuale del 1994, così F. Berlingieri, *Le Convenzioni internazionali di diritto marittimo e il codice della navigazione,* Milano, 2009, 222, S.M. Carbone *Contratto di trasporto marittimo di cose,* in *Tratt. dir. civ. comm.*, già diretto da A. Cicu, F. Messineo-L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, II ed., Milano, 2010, 494. Sullo sbarco d'amministrazione obbligatorio vedi E.G. Rosafio, *Sbarco di ufficio e sbarco di amministrazione*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, II, *I contratti di utilizzazione della nave e la responsabilità del vettore*, Milano, 2008, 315.

([14]) S.M. Carbone, *Dalla riserva di lavoro portuale all'impresa terminalista tra diritto interno, diritto comunitario e diritto internazionale uniforme*, in *Dir. mar.*, 1992, 599 ss.

([15]) Con d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lett. f), l. 7 agosto 2015, n. 124 (c.d. legge Madia), il legislatore italiano è intervenuto per il riordino dell'attività pubblica dei porti e il miglioramento organizzativo della *governance* portuale. Tale era l'oggetto della delega al Governo contenuta nella l. 7 agosto 2015 n. 124 (in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) che, con particolare riferimento alla materia portuale, all'art. 8, comma 1, lett. f) ultimo capoverso, mirava alla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994 n. 84 riguardo al numero, all'individuazione di Autorità di sistema nonché alla *governance*, tenendo conto del ruolo delle Regioni e degli enti locali e alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti.

([16]) L'art. 2 del reg. (UE) 352/2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 definisce «movimentazione merci»: l'organizzazione e la movimentazione del carico tra la nave che effettua il trasporto e le aree portuali, in caso sia di importazione, sia di esportazione e transito delle merci, compresi il trattamento, il rizzaggio, il derizzaggio, lo stivaggio, il trasporto e il deposito temporaneo delle merci nel pertinente terminal portuale e operazioni direttamente correlate al trasporto delle merci, ma esclusi, salvo che non sia diversamente stabilito dallo Stato membro, il deposito, il disimballaggio, il reimballaggio o qualsiasi altro servizio che conferisca valore aggiunto al carico.

([17]) G. Taccogna, *Le operazioni portuali,* cit., 709 ss.; E. Santoro, *I servizi e le operazioni portuali*, in A. Antonini (coordinato da), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, *Principi, Soggetti, Beni, Attività*, Milano, 2007, 249 ss.; G. Acquarone, *Le attività di promo-*

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

di aree e banchine portuali che esegue il ciclo delle operazioni portuali. Integrano le attività svolte dall'impresa, l'esecuzione dei servizi portuali riferiti a prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali ([18]). Normalmente il terminalista stipula accordi con le imprese in possesso di autorizzazione (di regola, stipula contratti di appalto di servizi) volti a coprire l'intero «ciclo» dei servizi richiesti o richiedibili da una nave in funzione dell'espletamento dell'attività di imbarco e di sbarco delle merci ([19]).

L'impresa acquisisce il controllo della propria forza lavoro e stabilisce le tariffe alle navi, sulla base delle regole di un mercato liberalizzato, ma posto sotto il controllo dell'ente pubblico regolatore, Autorità portuale, che, a seguito dell'intervento normativo di riordino della *governance* portuale, avvenuto con d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, diviene Autorità di sistema portuale, deputato alla pianificazione e gestione dello sviluppo del sistema portuale ([20]), oltre ad essere controllore e garante della concorrenzialità delle prestazioni e dei servizi offerti nei porti.

---

zione, programmazione e regolazione delle Autorità portuali, in *Dir. mar*. 2008, 730 ss.; V. Porzio, *La figura giuridica e la responsabilità del* terminal operator, in A. Antonini (a cura di), *La responsabilità degli operatori del trasporto. Case history and case law*, Milano, 2008, 102; M. Brignardello, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento delle operazioni portuali e «servizi portuali»*, in A. Xerri Salamone (a cura di), *Impresa e lavoro*, cit., 185 ss.

([18]) Il carattere complementare ed accessorio delle prestazioni connesse con le operazioni portuali, da ammettere come servizi portuali, è costituito dalla circostanza che, pur trattandosi di attività distinte da quelle facenti parte del ciclo delle operazioni portuali, esse siano funzionali al proficuo svolgimento del medesimo, contribuiscano a migliorare la qualità di quest'ultimo in termini di produttività, celerità e snellezza, risultino necessarie per eliminare i residui o le conseguenze indesiderate delle attività del ciclo (art. 2, comma 4, d.m. 132/2001).

([19]) S.M. Carbone, *Lezioni e casi di diritto marittimo*, Torino, 1997, 117. La giurisprudenza amministrativa, TAR Puglia, sez. Lecce, 24 gennaio 2002 n. 184, in *Dir.mar*. 2003, 587, aveva affermato che in base all'art. 18, commi 6 e 7, l. 28 gennaio 1994 n. 84 il concessionario-terminalista esercita direttamente la concessione e potrà ricorrere all'appalto di servizi portuali soltanto in ipotesi limitate e comunque non per coprire eventuali carenze di organico; l'affidamento dell'esercizio di alcune attività alle imprese portuali autorizzate, da parte dell'impresa concessionaria (previa autorizzazione dell'autorità concedente) è stata disposta dall'art. 13, comma 4, legge n. 172/2003, che integra l'art. 18, comma 7, legge n. 84/1994 e che applica al demanio portuale le norme che regolano le concessioni demaniali marittime, così F. Caffio-N. Carnimeo-A. Leandro, *Elementi di diritto e geopolitica degli spazi marittimi*, Bari, 2013, 273.

([20]) Con riferimento ai «sistemi portuali», una prima risposta normativa era avvenuta nel lontano 1986 con le prescrizioni del Piano generale dei trasporti (D.P.C.M. del 10 aprile 1986) che costituivano l'indicazione più significativa dello stesso Piano, anche

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

Sotto l'aspetto definitorio, la scelta di sostituire i termini «imbarco» e «sbarco» con quelli di «carico» e «scarico» amplia la sfera di attività dell'impresa ([21]) poiché include, tra le operazioni portuali svolte nel c.d. ambito portuale ([22]), anche quelle attività che si inseriscono nella catena del trasporto e che consentono il passaggio della merce da un modalità ad un'altra di trasporto. L'impiego del container, peraltro, è andato sviluppandosi pa-

---

nelle sue successive modificazioni. Occorre rilevare che nel disegno di legge n. 665 del 1 ottobre 1992 (*Atti parl.* Senato della Repubblica, XI legislatura, Relazione, pag. 3) si rilevava, peraltro, che il sistema portuale non era un'indicazione originale perché già nel 1969 nel «Progetto 80» era presente. Si osservava, tuttavia, nel medesimo disegno di legge, che il Piano generale dei trasporti «ha conferito una forza nuova, dovuta alla coerenza con cui essa si lega logicamente alle altre indicazioni dello stesso Piano relative ai *corridoi plurimodali,* ai *sistemi urbani* ed agli *interporti,* formando con esse la nervatura di un unico disegno programmatico — progettuale e gestionale del trasporto inteso a rispondere alle esigenze del moderno intermodalismo». Nel testo originario della legge n.84/1994 non vi era alcuna traccia di sistema portuale con riferimento all'organizzazione e regolamentazione dei porti italiani.

([21]) M. Campailla, *Le operazioni portuali*, Bologna, 2004, 32 ss.

([22]) Nella legge non si rinviene una definizione di ambito portuale. Secondo M. Casanova, *Considerazioni sulla demanialità dei porti* in *Scritti in onore di F. Berlingieri*, in *Dir.mar*, 2010, 327 l'ambito portuale rappresenta quella porzione della circoscrizione del porto destinata all'espletamento delle operazioni portuali. Sulle altre tesi sviluppate in dottrina, distinte sotto il profilo della rilevanza del criterio funzionale ovvero di quello spaziale, si rinvia a M. Casanova-M. Brignardello, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture e accesso al mercato,* 2011, 109, nota 61; M. Brignardello, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento delle operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 191; M. Casanova, *I servizi portuali alle merci: le imprese concessionarie di aree e banchine portuali per l'espletamento di operazioni portuali*, in A. Xerri Salamone (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, cit., 214 s. e bibliografia *ivi* citata. Nello schema di decreto legislativo recante riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994 n. 84, vedi documentazione del Senato e della Camera dei Deputati relativi all'esame dell'Atto di Governo n. 303 (Senato: Dossier n. 336 e Camera: Atti del Governo n. 303) del 7 giugno 2016, in *https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00978144.pdf*, erano stabiliti i limiti della circoscrizione territoriale del nuovo ente (ADSP) posto alla regolazione di un sistema portuale ed identificato con gli ambiti portuali delle preesistenti Autorità portuali, sommati i limiti territoriali dei porti di rilevanza economica nazionale di cui all'articolo 4 della legge n. 84/1994. Tale disposizione non è stata mantenuta nel testo legislativo approvato successivamente in via definitiva (d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169). A mio avviso tale eliminazione è a riprova della volontà del legislatore di tenere distinta la nozione di ambito portuale da quella di circoscrizione. Ciò in senso adesivo a quella dottrina, M. Casanova, *op.ult.cit.,* 215, che aveva ritenuto che qualora l'ambito portuale fosse coincidente con la circoscrizione amministrativa del porto (così G. Righetti, *Trattato di diritto marittimo*, V, Milano, 2001, 38 ss.), il legislatore avrebbe reso inutile, perché indifferenziata, la stessa nozione di ambito.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

rallelamente allo sviluppo dei porti e delle infrastrutture c.d. critiche ([23]); a questo sviluppo tuttavia non si è accompagnata una disciplina giuridica adeguata del fenomeno del trasporto containerizzato.

Alle operazioni di carico e scarico delle merci, che rappresentano le prestazioni principali dell'impresa, si accompagnano ulteriori attività quali deposito, stivaggio, pesatura, etichettatura e imballaggio delle merci, movimentazione delle merci, rizzaggio e derizzaggio ([24]) del carico, imbarco e

---

([23]) La Direttiva 2008/114/CE del Consiglio, dell'8 dicembre 2008, relativa all'individuazione e alla designazione delle infrastrutture critiche europee (ICE) e alla valutazione della necessità di migliorarne la protezione, individua all'allegato I, i due settori dell'energia e dei trasporti. Tra i sotto-settori dei trasporti, si rinvengono i porti, considerati quali infrastrutture critiche che possono essere designate come ICE da parte degli Stati membri. Nel nostro ordinamento la direttiva, attuata con d.lgs. 11 aprile 2011 n. 61, menziona esplicitamente i porti tra le ICE. Con particolare riferimento alle infrastrutture critiche, sotto il profilo del controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea, vedi il reg. (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione Europea. In tema, con riguardo alla posizione critica assunta dalla *federation of european private por operators and terminals* sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea Com (2017) 487 def. del 13 settembre 2017, vedi G. Scarchillo, *Privatizzazioni e settori strategici: l'equilibrio tra interessi statali e investimenti stranieri nel diritto comparato*, Torino, 2018, 255.

([24]) Si tratta di quelle operazioni volte a vincolare (o svincolare), in modo sicuro, il carico alla nave mediante le rizze (sistema di cavi o catene) in modo da garantire che il carico stesso resti fermo durante la navigazione. Difficoltà di inquadramento sono state sollevate, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, con riferimento a tali operazioni e ci si è interrogati se queste vadano inserite nel ciclo delle operazioni portuali o, quanto meno, nell'ambito dei servizi portuali specialistici (M. Brignardello, *La disciplina delle operazioni portuali e dei «servizi portuali specialistici» nella L. n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, cit., 10-11 e 18) o in quello dei servizi tecnico-nautici in ragione delle finalità di tutela della sicurezza della navigazione (F. Cardullo, *Il rizzaggio inteso come "operazione nautica"*, in *Riv. giur. ec. trasp. amb.*,VIII/2010). Alcune Autorità di sistema portuale, tra cui l'AdSP di Sicilia occidentale, aveva incluso, nel piano operativo triennale 2017-2019, il rizzaggio e il derizzaggio tra i servizi portuali, *ex* art. 16, legge n. 84/1994, in *http://www.portpalermo.it/pot-dal-2018/pot%202017-2019.pdf*) ed aveva disciplinato con propria ordinanza, sulla base dell'art. 6, comma 4, legge n. 84/1994, tali attività qualificandole servizi portuali. Con riferimento alla qualificazione giuridica delle attività di rizzaggio e derizzaggio si segnala una recente sentenza del TAR Sicilia, Palermo, sez. III, n. 875 del 25 marzo 2019 che ha ritenuto tali attività rientranti tra le attività specialistiche, rispetto alle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1, legge n. 84/1994. Secondo il giudice amministrativo «il rizzaggio e il derizzaggio si possono ricondurre alla disciplina dei servizi portuali, in quanto strettamente connessi (ove necessari in funzione della tipologia di operazione) al ciclo delle operazioni che si svolgono nel porto, e aventi, oltre alle su rilevate finalità pubblicistiche involgenti importanti profili di sicurezza, anche un aspetto economico e, pertanto, necessariamente subordinate al potere autorizzativo dell'Autorità portuale».

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

sbarco di passeggeri e di veicoli, oltre a quelle attività risultanti dalla containerizzazione e dal trasporto multimodale. Avuto riguardo alle procedure di automazione, e più in particolare ai processi automatizzati di localizzazione, posizionamento e stivaggio del container, anche la questione riguardante l'esatto inquadramento delle attività che rientrano nelle categorie di operazioni e servizi resi in ambito portuale ha la sua rilevanza sotto il profilo della responsabilità ([25]).

Nella realtà, diversi problemi relativi all'inquadramento di tali operazioni non erano stati risolti dalla legge del 1994 ([26]) e permangono negli ultimi interventi legislativi che ne hanno modificato il testo originario. Con particolare riferimento ai servizi resi alle merci, la scelta del legislatore è stata quella di non intervenire sulla disciplina delle operazioni portuali, tant'è che gli articoli 16 e 18 del testo della legge n. 84/1994 non sono stati interessati direttamente dalle ultime modifiche, avvenute con d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169 e con d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232 ([27]).

L'unico riferimento è contenuto nella norma che prevede, tra le attribuzioni del Presidente dell'Autorità di sistema portuale, la facoltà di promuovere la stipulazione di protocolli d'intesa con le altre amministrazioni operanti nel porti per la velocizzazione delle operazioni portuali (art. 8, comma 3, lett. *g*), legge n. 84/1994, così come modificata ed integrata).

Una risposta normativa all'esigenza di sviluppo del porto, considerato come un bene di cui occorre ottimizzare l'utilizzazione per raggiungere livelli maggiori di efficienza, ed avuto riguardo alla sua rilevanza quale realtà operativa nel contesto produttivo del settore dei trasporti che tenga conto dell'evoluzione tecnologica, si rinviene nel d.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232 recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 4 agosto 2016 n. 169, concernente le Autorità portuali. L'art. 1 del provvedimento

---

([25]) Sull'obbligo di cura e custodia in capo al vettore quale limite alla libertà di sistemazione del container a bordo della nave vedi G. Boi, *Principi e tendenze nel diritto marittimo*, Torino, 2016, 220.

([26]) M. Brignardello, *I servizi portuali alle merci: le imprese autorizzate per l'espletamento delle operazioni portuali e «servizi portuali»*, cit., 190. La questione circa l'assenza di una definizione di «operazioni portuali» era stata sollevata da M.L. Corbino, *Le operazioni portuali*, in *Quad. trasp.*, Padova, 1979, 121, in vigenza della disciplina contenuta nel codice della navigazione che si limitava alla mera individuazione dei vari tipi di operazioni portuali, senza puntualizzarne la definizione e senza dettare criteri sufficienti alla loro individuazione.

([27]) Critica sulla mancata revisione della disciplina delle operazioni portuali è M. Brignardello, *La disciplina delle operazioni portuali e dei «servizi portuali specialistici» nella L. n. 84/1994: le ragioni di una mancata riforma*, cit., 5 ss.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

prescrive che le Autorità di sistema portuale redigano un documento di pianificazione strategica di sistema, coerente con il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e con gli orientamenti europei in materia di portualità, logistica e reti infrastrutturali nonché con il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica ([28]).

Il documento di pianificazione strategica di sistema definisce gli obiettivi di sviluppo e di pianificazione delle Autorità di sistema portuale definendo l'ambito e l'assetto complessivo delle aree destinate a funzioni strettamente portuali e retro-portuali e agli assi di collegamento viario e ferroviario ([29]). Le aree e le loro destinazioni sono delimitati dal piano regolatore portuale (PRP), per i singoli porti ricompresi nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità di sistema portuale, che individua analiticamente caratteristiche e destinazione funzionale delle aree interessate. Come può rilevarsi, l'ampiezza di utilizzo dello spazio ([30]) portuale da parte del terminalista produce conseguenze economiche interne (rispetto alla sua funzione di profitto) ma anche esterne all'impresa (rispetto all'intensità del suo utilizzo e all'efficienza della funzione nel ciclo dei trasporti e della logistica), oltre a costituire un presupposto per l'investimento, da parte degli operatori, in infrastrutture automatizzate che, com'è noto si concretano in notevoli investimenti finanziari.

Nel rilascio delle concessioni alle imprese di sbarco, la legge riserva spazi operativi per lo svolgimento delle operazioni portuali, da parte delle imprese non concessionarie *ex* art. 16, sulla base di criteri che, nello spirito della legge n. 84/1994, avrebbero dovuto essere omogenei perché indicati da uno specifico regolamento ministeriale sulle concessioni portuali ([31]) che,

---

([28]) Il Piano è stato adottato nell'aprile del 2015 sulla base dell'art. 29, legge 164/2014, di conversione del d.l. 11 settembre 2014 n. 133, al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci.

([29]) D.lgs. 13 dicembre 2017 n. 232 detto *Decreto correttivo porti*.

([30]) M. Bennacchio, *L'utilizzo del fattore produttivo spazio nei terminal container: linee di evoluzione*, in *Trasp*. 85/2001, 18.

([31]) Sul vuoto regolamentare generato dall'assenza di una disciplina uniforme vedi M. Casanova, *I servizi portuali alle merci*, cit., 213; C. Ingratoci, *La concessione di aree e banchine* in *Riv. giur. ec. trasp. amb*. 2007. In materia di competenze esercitate dall'Autorità di regolazione dei trasporti e riguardanti, in particolare, il quadro metodologico ed i criteri da applicarsi all'intero sistema nazionale della portualità per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, l'Autorità aveva avviato, con delibera n. 40/2017, una relazione istruttoria finalizzata all'adozione di un atto di regolazione, emanato con delibera n. 57/2018 del 30 maggio 2018 e contenuto nell'allegato A, *Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e*

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

tuttavia, non venne mai emanato, con la conseguenza che l'individuazione dei criteri è stata affidata a ciascuna Autorità portuale.

4. *L'automazione delle imprese di sbarco e il lavoro portuale* — Affrontare il tema dell'automazione delle imprese di sbarco e delle responsabilità in un settore fortemente in divenire, per la crescente incidenza della tecnologia, si scontra con la preoccupazione correlata all'allocazione della forza lavoro specializzata e con le modalità di gestione dell'elasticità dell'offerta di lavoro nei settori, come quello portuale, in cui è fisiologica la variazione, talora molto sensibile, di tale offerta da un giorno all'altro. Gli interventi legislativi di riforma del settore portuale sono intervenuti nella vicenda travagliata del lavoro portuale, storicamente ([32]) insediato nei porti.

Della rilevanza della permanenza della questione legata al personale proveniente dalle compagnie o gruppi portuali nella disciplina delle attività economiche prestate alle merci, è significativa la collocazione della disciplina del lavoro portuale temporaneo nell'impianto della legge di riforma del 1994, ovvero tra l'art. 16, riguardante il regime autorizzatorio e l'art. 18, riguardante il regime concessorio delle imprese di barco. La giurisprudenza comunitaria in materia portuale, gli interventi della Commissione europea ([33]) e

---

non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione, in https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-57-2018/pdf. Sul ruolo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel settore portuale, con particolare riferimento agli aspetti riguardanti le autorizzazioni e le concessioni alle imprese, vedi U. La Torre-A. Marino-A.L.M. Sia, *Il settore portuale* in F. Bassano (a cura di), *La regolazione dei trasporti in Italia l'ART e i suoi poteri alla prova dei mercati*, Torino, 2015, 220 ss. Il Consiglio di Stato nel parere n. 2199 del 24 ottobre 2017, richiesto ai sensi della legge n. 124/2015 sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, richiama una nota dell'ART del 2 ottobre 2017 che, in occasione della revisione normativa, specificava che al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti spettano i poteri di amministrazione attiva e che all'Autorità di regolazione e dei trasporti è attribuita la funzione di regolazione economica indipendente nel settore dei trasporti e delle relative infrastrutture.

([32]) I lavoratori portuali riuniti in compagnie o gruppi portuali godevano della c.d. riserva, ai sensi degli allora vigenti artt. 110 e 111, c. nav. nell'utilizzo di manodopera per l'esecuzione delle operazioni portuali. Il riconoscimento della riserva di lavoro portuale, determinava un monopolio dell'impresa portuale provocando una rigidità dell'offerta di lavoro e un elevato costo del fattore produttivo lavoro. Tale costo si rifletteva di conseguenza nelle tariffe delle operazioni portuali praticate nei porti ai fruitori dei servizi.

([33]) La Commissione europea in un'importante decisione del 21 ottobre 1997 adottata ai sensi dell'art. 86.3, CE (allora 90.3 CE). Alle medesime conclusioni è giunta, pochi mesi dopo, la Corte di giustizia nella sentenza Silvano Raso (causa C-163/

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, hanno individuato oltre al mercato degli operatori terminalisti e dei servizi portuali, il mercato della prestazione di manodopera temporanea.

Il modello organizzativo del lavoro in porto, introdotto dall'art. 17 della riforma dell'ordinamento portuale, ha tenuto conto dello specifico mercato di manodopera dotata di adeguata specializzazione e professionalità, e soggetto a picchi di domanda e si incentra sull'unicità del soggetto fornitore delle prestazioni di lavoro temporaneo e sulle attribuzioni delle Autorità di sistema ([34]). L'erogazione di manodopera, peraltro, è esclusivamente destinata ad utenti professionali ovvero alle imprese di sbarco, in possesso di autorizzazione o di concessione per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali. I servizi di imbarco e di sbarco sono eseguiti, nei terminal tradizionali, attraverso il lavoro manuale delle maestranze con l'ausilio dei mezzi meccanici necessari ([35]).

Come è noto l'intermediazione di manodopera in porto venne consentita in deroga al divieto allora vigente ([36]) di appalto di mere prestazioni di lavoro previsto dall'art. 1, legge n. 1639/1960 ed era attribuita, nella prima stesura della norma, alle *ex* compagnie portuali (trasformate in imprese di cui all'art. 21, legge n. 84/1994) che potevano operare oltre che come imprese portuali anche come società di servizi di intermediazione di manodopera.

---

96), la quale ha ritenuto, in particolare, che la deroga rispetto al c.d. divieto di intermediazione di manodopera, assicurata dalla normativa portuale esclusivamente alle ex compagnie portuali nell'erogazione dei servizi ad alto contenuto di manodopera era discriminatoria e suscettibile di determinare un illegittimo conflitto di interessi.

([34]) Le funzioni svolte dalle Autorità di sistema portuale vanno dalla funzione autorizzatoria all'erogazione di prestazioni di lavoro temporaneo, alla sospensione dell'efficacia dell'autorizzazione; riguardano la possibilità di inserire negli atti di autorizzazione disposizioni volte a garantire un trattamento economico minimo inderogabile — che non può essere inferiore a quello risultante dal vigente contratto collettivo nazionale dei porti — e adottano specifici regolamenti volti: a garantire l'osservanza dell'obbligo di parità di trattamento nei confronti delle imprese utilizzatrici e della capacità di prestare le attività secondo i livelli quantitativi e qualitativi adeguati, a stabilire i criteri di determinazione e applicazione delle tariffe, a predisporre i piani e i programmi di formazione professionale e i criteri di salvaguardia della sicurezza del lavoro. L'adozione di regolamenti differenti per ciascun porto produrrà l'assenza di un unico regime uniforme.

([35]) R. Marseglia, *La disciplina del contratto di imbarco e sbarco delle merci nei porti*, in *Dir.mar*. 1/2018, 85.

([36]) Il d.lgs. 10 settembre 2003 n. 276, in attuazione del principio di delega di cui all'art. 1, lett. m), l. 14 febbraio 2003 n. 30, ha introdotto il contratto di somministrazione di lavoro (artt. 20-28) e ha abrogato la legge n. 1369/1960 sul divieto di interposizione di manodopera e gli articoli da 1 a 11 della legge n. 196/1997, che aveva disciplinato il lavoro temporaneo (art. 85, lett. c) ed f).

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

Tale situazione generava un conflitto di interesse ([37]), successivamente risolto dal legislatore con le modifiche all'art. 17, nella misura in cui queste imprese nel fornire manodopera alle altre imprese portuali in forza del monopolio legale avrebbero potuto favorire se stesse a scapito delle altre presenti in porto.

Secondo la disciplina oggi vigente le imprese di cui all'art. 17, comma 2, in possesso di autorizzazione, rilasciata dalle autorità portali (*rectius* di sistema portuale) o marittime, individuate in base ad una selezione aperta a tutte le imprese comunitarie e dotate di adeguati requisiti di professionalità e di capacità finanziaria, si limitano esclusivamente alla fornitura di lavoro temporaneo ed è fatto esplicito divieto alle stesse di esercitare direttamente o indirettamente le attività di cui agli artt. 16 e 18; tale imprese non possono essere detenute né detenere partecipazioni nelle suddette imprese e nelle imprese derivanti dalla trasformazione delle compagnie e dei gruppi portuali che esercitano le operazioni portuali.

Sul punto si rileva che nemmeno l'art 17, legge n. 84/1994 (parimenti agli artt. 16 e 18), è stato, direttamente, modificato dalla riforma portuale del 2016 ([38]). Non si era infatti ritenuto che il miglioramento del modello organizzativo portuale potesse comprendere, quale elemento di sviluppo del settore, anche l'adozione di nuove misure riguardanti la regolazione del fattore produttivo «lavoro temporaneo» che, peraltro, risente dell'assenza di un unico regime uniforme nei porti.

Occorre rilevare che l'Autorità di sistema portuale continua ad esercitare un ruolo rilevante ed articolato nella fornitura di manodopera portuale, in considerazione degli elementi pubblicistici legati alla funzione di tale attività.

Tra gli strumenti affidati alle attribuzioni del Presidente ([39]) dell'Autorità vi è l'adozione del piano dell'organico del porto, dei lavoratori delle im-

---

([37]) Gli aspetti di incompatibilità hanno, in realtà, riguardato principalmente la posizione monopolistica delle *ex* compagnie portuali e dunque dominante secondo l'art. 86 del Trattato che avrebbe potuto indurre le stesse ad abusare di tale posizione. È bene ricordare che nelle citate sentenze Merci convenzionali e Silvano Raso, la Corte di giustizia ha ritenuto non compatibile con le regole di concorrenza del diritto comunitario la normativa del codice della navigazione sul lavoro portuale (artt. 110 e 111, c. nav.) e gli artt. 17 e 21, legge n. 84/1994, in quanto le attività di avviamento e fornitura di manodopera portuale erano affidate in esclusiva alle compagnie portuali.

([38]) Gli unici riferimenti contenuti nella riforma portuale del 2016, con particolare riguardo all'art. 17, legge n. 84/1994, si rinvengono in pochi articoli e precisamente nell'art. 5, comma 4, lett. a) (di modifica dell'art. 6, l. 28 gennaio 1994 n. 84) che istituisce le Autorità di sistema portuale, e nell'art. 8 (che sostituisce l'art. 8, legge n. 84/1994) riguardante il Presidente dell'Autorità di sistema portuale.

([39]) La disposizione è stata inserita con il d.lgs. n. 232/2017 (di modifica del d.lgs. n. 69/2016) ed è contenuta all'art. 8, comma 3, lett. s-*bis*, e comma 3-*bis*, legge n. 84/

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

prese di cui agli artt. 16, 17 e 18, redatto sulla base dei piani di impresa, degli organici e del fabbisogno lavorativo comunicati dalle imprese portuali autorizzate e concessionarie e dell'organico del soggetto che fornisce lavoro portuale temporaneo. Questa ulteriore competenza in materia di lavoro portuale è stata motivata dall'esigenza di esercizio, in capo al Presidente, del controllo della consistenza organica, della specialità e della specializzazione dei lavoratori per far fronte ad impegni sempre crescenti nelle attività di movimentazione delle merci e nell'utilizzo dei complessi macchinari oltre che per le caratteristiche dei trasporti marittimi legati al gigantismo navale, alla celerità del ciclo logistico, alla decisione dei terminalisti di stabilire investimenti e sedi ([40]).

Sul piano concreto, si tratta di uno strumento non vincolante per le imprese ma avente un ruolo si ricognizione dei fabbisogni lavorativi che si accompagna ad un ulteriore strumento di pianificazione, il piano operativo di intervento per il lavoro portuale, finalizzato a fronteggiare le nuove richieste provenienti dalle moderne ed automatizzate modalità di esecuzione dei processi di movimentazione della merce in porto e mirante alla riqualificazione o alla riconversione e ricollocazione del personale in altre mansioni o attività in ambito portuale. Tale misura inserita al fine di sostenere l'occupazione, il rinnovamento e l'aggiornamento professionale degli organici viene finanziata dall'Autorità di sistema portuale con una quota delle entrate proprie. La legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 577, l. 27 dicembre 2017 n. 205) aveva previsto il finanziamento, da parte delle Autorità di sistema portuale — con una quota non eccedente il 15 per cento delle entrate proprie derivanti dalle tasse a carico delle merci sbarcate ed imbarcate — a fa-

94. Si affida alle Autorità di sistema portuale il compito di coordinare il piano dell'organico del porto delle imprese *ex* artt. 16, 17 e 18. Il piano ha validità triennale, è soggetto a revisione annuale e non produce vincoli per le imprese *ex* art. 16 e 18, «fatti salvi i relativi piani di impresa» (art. 8, comma 3-*bis*). La relazione tecnica e illustrativa allo schema di decreto legislativo specifica che i piani di impresa costituiscono le proposte di investimento che il terminalista presenta all'AdSP per l'ottenimento della concessione. Tali piani contengono gli impegni dell'impresa richiedente sui volumi di traffico e sulle assunzioni.

([40]) Vedi Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, in attuazione della delega contenuta nell'art. 8, comma 6, l. 7 agosto 2015 n. 124. Il Consiglio di Stato, nel parere n. 21999 del 24 ottobre 2017 all'allora schema di decreto legislativo, esprimeva critiche sul piano della scarsa fattibilità ed efficacia della norma e riteneva necessario fornire ulteriori elementi illustrativi riguardo la capacità del piano dell'organico del porto a costituire quello strumento in grado di dare al mercato del lavoro portuale «lo slancio innovatore in grado di raccogliere le imponenti sfide imposte dal contesto di mercato attuale».

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

vore della formazione, del ricollocamento del personale, ivi incluso il reimpiego del personale inidoneo totalmente o parzialmente allo svolgimento di operazioni e servizi portuali in altre mansioni, e delle misure di incentivazione al pensionamento dei lavoratori. Analoga misura non è stata prevista nella legge di bilancio del 2019.

5. *L'impresa terminalista* — Le operazioni automatizzate di carico, stivaggio e scarico riescono ad ottimizzarne la velocità di esecuzione, garantire trasparenza e maggiore efficienza dei processi operativi delle merci, in particolare containerizzate, oltre che ridurre gli errori dovuti all'elemento umano.

Lo sviluppo del modello di porto c.d. di terza generazione ([41]) attuati, in parte, dagli interventi legislativi di riforma della riforma portuale con il mutamento della *governance* portuale ([42]), attraverso l'istituzione delle ADSP, la programmazione e la pianificazione della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari, si inserisce, come anticipato, in una visione del porto quale snodo essenziale del sistema logistico e di collegamento nella catena trasportistica, nel cui ambito il terminalista è l'attore fondamentale che rende possibile l'esecuzione delle attività commerciali che si svolgono all'interno del porto e il passaggio delle merci da una modalità di trasporto ad un'altra ([43]) in un contesto di rete dei trasporti internazionali.

L'attività delle imprese di sbarco è peraltro molto ampio, oltre ad operatori dei terminal portuali che eseguono esclusivamente operazioni di *handling* e di deposito di merci vi sono operatori dei terminal multi-carico impiegati come centri di distribuzione nelle operazioni di logistica. La catena del trasporto multimodale ([44]) è particolarmente complessa e richiede un

---

([41]) Vedi A. Xerri Salamone, *Ordinamento portuale e settore trasporto*, cit., 2012, 25.

([42]) Sul punto vedi l'allegato A al Documento di economia e finanza 2018 «Connettere l'Italia: lo stato di attuazione dei programmi per le infrastrutture di trasporto e logistica», disponibile in http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2018-05/Allegato_3%20bis_-_Connettere_lxItalia.pdf.

([43]) S.M. Carbone, *Limiti temporali e quantitativi della responsabilità dell'operatore terminalista nella recente normativa nazionale e nel diritto uniforme*, in *Dir. trasp.*, 1994, 30 ss.

([44]) S. Busti, *Contratto di trasporto terrestre*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, XXVI, I, già diretto da A. Cicu-F. Messineo-L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano, 2007, 397 evidenzia che il terminalista è figura distinta dall'operatore di trasporto multimodale (OTM) e ne rappresenta un interlocutore. Sulle due figure, terminalista

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

coordinamento delle operazioni tra tutti i soggetti che vi partecipano così come richiede il coordinamento delle operazioni che si svolgono nei terminal. Giova tuttavia rilevare che la figura del terminalista, tranne che ad opera dell'art. 18, legge n. 84/1994, che se ne occupa implicitamente e con riferimento all'espletamento delle operazioni e dei servizi portuali ([45]), rimane, in Italia, una figura oggetto di incompleta disciplina normativa cui, peraltro, l'ultimo intervento legislativo di modifica dell'ordinamento portuale non ne ha colmato il vuoto.

Sul piano internazionale, la Convenzione firmata a Vienna il 19 aprile 1991 (tuttora non in vigore), la *United Nations Convention on the liability of operators of transport terminals in international trade* ([46]) individua la figura molto ampia del *operator of transport terminal* (operatore sia portuale che terrestre) ovvero di colui ([47]) che, professionalmente ([48]) esegue servizi portuali alle merci che comprendono, secondo un'elencazione non esaustiva, il servizio di deposito, imbarco, sbarco, magazzinaggio, stivaggio, livellaggio, fardaggio e rizzaggio in un'area posta sotto il suo controllo o nei confronti della quale ha un diritto di accesso o di utilizzo.

La Convenzione dopo avere individuato l'arco temporale della sua responsabilità per i danni al carico e per il ritardo nel periodo compreso tra il

---

e operatore di trasporto multimodale, vedi, tra gli altri, G. Boi, *Principi e tendenze nel diritto marittimo,* cit., 225 ss.; M. Badagliacca, *Portualità ed integrazione dei trasporti,* cit., 70.

([45]) L'individuazione e la destinazione delle aree e banchine portuali sono contenute nel Piano Regolatore di Sistema Portuale (art. 5, legge n. 84/1994) redatto a cura delle AdSP. Secondo le linee guida del marzo 2017, elaborate dal Ministero Infrastrutture e Trasporti occorre preliminarmente individuare le aree e le banchine portuali oggetto di concessione, sulla base delle linee strategiche di pianificazione e programmazione del porto, fornendo garanzie per la riserva di spazi operativi alle imprese non concessionarie.

([46]) G. Camarda, *La convenzione sulla responsabilità dei gestori dei terminali di trasporti. Una verifica preventiva di costituzionalità*, in E. Turco Bulgherini, *Studi in onore di Antonio Lefebvre D'Ovidio*, I, Milano, 1995, 223 ss.; E. Turco Bulgherini, *Considerazioni in tema di gestori di terminali di trasporti con particolare riferimento alla normativa internazionale*, in *Il limite risarcitorio nell'ordinamento dei trasporti. Profili sistematici e problematiche attuali*, Milano, 1994, 189 ss.; sulle condizioni di applicabilità della normativa internazionale uniforme all'operatore del terminale di trasporto vedi S. Busti, *Contratto di trasporto terrestre*, cit, 397, ss.

([47]) «*A person who, in the course of his business, undertakes to take in charge goods involved in international carriage in order to perform or to procure the performance of transport-related services with respect to the goods in an area under his control or in respect of which he has a right of access or use*».

([48]) G. Camarda, *La responsabilità per la movimentazione di merci pericolose in ambito portuale*, in *Riv. giur. ambiente* 2/2004, 219 ss.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

momento in cui egli ha preso in consegna le merci a quello in cui le ha messe a disposizione dell'avente diritto, ne disciplina il regime della responsabilità civile muovendo dal presupposto che il *terminal operator* svolge il ciclo di operazioni portuali attraverso l'esecuzione di una serie di attività, *transport related services,* che in parte sono inquadrabili nell'ampia sistematica che fa capo al paradigma fondamentale dell'appalto ([49]) ed in parte sono inquadrabili nell'altro paradigma basilare costituito dal deposito. Nell'ordinamento giuridico italiano, nel permanere della connotazione di atipicità contrattuale, non essendo entrata in vigore la Convenzione, ogni costruzione in concreto di possibili responsabilità *derivanti dal contratto* dovrà tener conto di tale premessa.

Con l'introduzione della tecnologia nelle operazioni portuali che ha implementato processi di automazione da parte delle imprese terminaliste sempre più sofisticati, si aggiunge un nuovo paradigma che risulta legato alla difettosità del prodotto e, più in particolare, di un apparato tecnologico.

6. *L'automazione nel trasporto marittimo e nei terminali di trasporto* — L'applicazione delle innovazioni tecnologiche e la digitalizzazione nei porti riguarda i terminal portuali ma, più in generale, tutto lo *shipping*. I sistemi di *safety*, *Vessel Traffic Service*, integrati da un sistema automatico di identificazione *Automatic Identification System* (AIS) delle navi e, lo scambio di informazioni a bordo della nave e a terra, attraverso mezzi elettronici per il miglioramento della navigazione dalla banchina di partenza alla banchina di arrivo e dei servizi ad essa correlati, a beneficio della sicurezza in mare e della protezione dell'ambiente marino è la strategia sviluppata dall'IMO, nota con il termine *e-navigation*.

Quanto alla crescente rilevanza della tecnologia per le imprese di sbarco, i grandi porti europei e mondiali hanno implementato processi di automazione sempre più avanzati, in particolare, nei moderni terminal container, che rappresentano i più grandi fautori dell'automazione ed i cui principali campi di intervento riguardano l'automazione dei mezzi e l'automazione dei processi.

L'automazione dei piazzali si realizza attraverso mezzi che lavorano all'interno del terminal: carrelli gommati automatizzati che trasportano i con-

([49]) È opinione consolidata che il contratto di imbarco e sbarco sia qualificato appalto di servizi, così A. Lefebvre D'Ovidio-G. Pescatore-L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, XIV ed., Milano, 2016, 162; A. Gaggia, *L'operatore terminalista* in A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, Milano, 2010, 313.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

tenitori dai varchi ai piazzali e che seguono un percorso fisso tracciato sulla pavimentazione del piazzale attraverso un *transponder* incorporato (AGV) o *intelligent autonomous vehichles* (IAV) e che sono in grado di muoversi liberamente grazie all'utilizzo di sistemi gps o di altri sensori; varchi anch'essi automatizzati, attraverso la *gate automation*, che provvede all'accettazione e al successivo ritiro dei contenitori, che vengono trasportati con modalità stradale o ferroviaria; gru di banchina comandate da remoto (gru a cavalletto istallate su rotaia che lavorano in parallelo all'attracco della nave in modo da permettere l'accesso a prua e a poppa della nave, gru di impilaggio automatizzate) che prendono o depositano velocemente i container e che permettono di eseguire il carico e lo scarico del carico containerizzato a favore delle navi. Queste stesse gru operano nei tempi di inattività per ridisporre i container sul piazzale, in vista delle esigenze della nave di cui è programmato il successivo arrivo, per preparare in anticipo il momento di picco di lavoro, accorciando notevolmente i tempi di sosta delle navi e con notevoli riduzioni di inefficienze e di errori. Tutto il sistema è gestito da una sala operativa che elabora gli ordini di viaggio di ciascun mezzo controllandone istante per istante la posizione ed i tempi legati allo svolgimento delle singole operazioni di *handling* e di deposito delle merci ([50]).

In tale contesto il lavoratore finisce per perdere la sua specializzazione legata al lavoro portuale per acquisire competenze differenti, funzionali all'utilizzo delle unità di movimentazione da remoto.

L'automazione ha riguardato anche la tracciabilità dei container attraverso sistemi *hardware* e *software* e la pianificazione dello stivaggio della nave per il posizionamento del carico a bordo in modo più efficiente senza, tuttavia, compromettere la stabilità della nave.

Un nuovo progetto per il monitoraggio delle spedizioni, denominato *TradeLens* e sviluppato da IBM e Maersk, si basa sul sistema *blockchain*. Si tratta di un registro elettronico che memorizza i dettagli delle spedizioni delle merci dal momento in cui partono, arrivano nei porti, vengono spedite all'estero e infine ricevute, attraverso la visualizzazione, anche da parte delle autorità doganali o di polizia, della documentazione per tutto il percorso.

L'implementazione dello *Stowage planning and positioning of containers* è richiesto al fine di allocare lo spazio per un container, a bordo della nave, che tiene conto del porto di scalo e del porto in cui il container sarà sbarcato, oltre che della misura, del tipo, del peso del container e della natura del carico (merci pericolose, merci refrigerate, etc.). In pratica, il processo è

([50]) D. Gattuso-G.C. Cassone, *I nodi della logistica nella supply chain*, Milano, 2013, 67.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

eseguito da sistemi hardware e software (come CASP, *Computer automated stowage planning*) che permettono di collocare i container in funzione oltre che della destinazione anche del peso, in ragione della sicurezza della navigazione. Lo stivaggio di migliaia di container in poche ore, sulla base delle caratteristiche di ciascun container è possibile grazie all'automazione dei processi e del sistema della localizzazione, posizionamento, stivaggio del container noto come *bay-row-tier system*. Secondo questo sistema ogni container a bordo della nave porta-contenitori ha una sua posizione denominata *cell position*. La posizione è registrata con un codice che rivela informazioni relativa alla misura in piedi del container, se è caricato sopra coperta o all'interno della nave porta-contenitori e in quale lato della nave sia collocato, rispetto alla banchina (*stow position*)

L'automazione produce un aumento della produttività della banchina, celerità della movimentazione e sviluppo dei traffici. Senza un sistema informatico che localizza all'istante il container tra le migliaia che giacciono in un terminal l'intero trasporto containerizzato perderebbe le sue caratteristiche.

Più in generale, l'integrazione del porto con la rete di logistica e di trasporto dal punto di vista tecnologico consente di operare in sinergia con i sistemi di *port community system* (PCS) e nei maggiori porti italiani ciò avviene grazie alla disponibilità dei sistemi IT — utilizzati dai diversi attori pubblici e privati della catena di trasporto e logistica — in grado di facilitare lo scambio di informazioni, semplificando le procedure e rendendo più efficiente e sicuro il flusso delle merci tra il porto e l'hinterland, secondo gli indirizzi del Piano strategico Nazionale della Portualità e della Logistica del 2015. Con direttiva del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 20 marzo 2018 vengono dettate le linee guida per omogeneizzare ed organizzare il *port community system*, da attuare attraverso la piattaforma logistica nazionale.

Il livello di specializzazione consistente nell'assistenza automatizzata alle merci e nell'introduzione della digitalizzazione porterà ancora continui cambiamenti nelle operazioni di carico e scarico, di magazzinaggio e nei processi industriali (sistemi di comunicazione tra macchine, robotica, piattaforme digitali, analisi di dati). Il settore secondo lo studio condotto nel 2018 dall'UNCTAD ([51]) è ancora ad un livello iniziale di utilizzazione, si stima che il 97% dei porti terminal container nel mondo non sono automatizzati. I terminal container completamente automatizzati (quelli in cui la disposizione impilata di container nel piazzale ed il trasferimento orizzontale tra banchina e piazzale avviene in maniera totalmente automatizzata (ovve-

([51]) https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2018_en.pdf.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

ro robotizzata o con controllo remoto), sono al 1%, mentre quello semi automatizzati al 2%.

L'introduzione di nuovi sistemi di trasporto, unitamente al processo di meccanizzazione della maggior parte delle operazioni correlate all'imbarco e allo sbarco portano ad una forte riduzione del ricorso alla manodopera portuale. L'operazione interamente automatizzata è svolta senza l'utilizzo della forza lavoro portuale poiché ogni movimento è totalmente programmato. Gli addetti alla movimentazione e al deposito necessiteranno, come già detto, di competenze più ampie e notevolmente differenti rispetto a quelle in possesso delle maestranze portuali che possedevano una specifica caratterizzazione di professionalità nell'esecuzione delle operazioni di imbarco e sbarco. Se da un lato il crescente ruolo dell'automazione vede fortemente ridimensionare la presenza del lavoro portuale, non è chiaro quanto l'innovazione inciderà sulle competenze acquisite oltre a non risultare sufficienti gli strumenti normativi. A parte un timido intervento relativo all'introduzione dei due strumenti di pianificazione, il piano d'organico del porto e il piano operativo di intervento per il lavoro portuale, non sembra infatti che la questione sia stata affrontata in una chiave di riordino e rilancio della competitività dei porti italiani.

Altro aspetto da rilevare riguarda le aree per lo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali a favore delle merci in un terminal automatizzato. Se automatizzare un terminal significa effettuare un considerevole investimento finanziario in infrastrutture critiche allo sviluppo del porto stesso vi è il rischio che le esigenze dell'impresa terminalista, mirante ad avere a propria esclusiva disposizione i piazzali e le banchine, mal si concilino con il diritto della concorrenza. Da un lato il mercato deve garantire l'operatività delle imprese non concessionarie che rivendicano il diritto di potere operare in spazi portuali in base alla riserva prevista dalla legge e, sia pur con le opportune limitazioni ([52]), il diritto di autoproduzione da parte delle imprese di navigazione. Le difficoltà in ordine al diritto, da parte delle imprese

([52]) F. Munari, *Regole di concorrenza nel settore portuale: principi e cenni ricostruttivi*, in *Dir. comm. int.* 2/1999, 319 ss. L'autore mette in evidenza che, nella prassi, l'autoproduzione del vettore marittimo è diffusa nei porti con notevole traffico traghetti ro-ro, per i quali le operazioni di imbarco e sbarco non richiedono attrezzature fisse di banchina e che, in tali casi, le Autorità portuali riservano agli «autoproduttori» spazi di porto pubblici, in modo da non intralciare l'attività dei terminalisti. In ogni caso, va evidenziato che il diritto di autoproduzione non può considerarsi illimitato ed incondizionato ed è indispensabile l'esistenza di un controllo pubblico. In materia di autoproduzione dei servizi portuali si rinvia alla sentenza del TAR Sicilia, Palermo, sez. III, n. 875 del 25 marzo 2019 citata in precedenza.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

non concessionarie, di operare in un porto in cui tutte le aree portuali sono date in concessione è ancora più evidente nel caso di terminal totalmente automatizzati laddove nessun accesso, ad uomini o mezzi, sarebbe consentito per motivi di sicurezza.

Trattando il sistema della responsabilità delle imprese di sbarco, la Convenzione Uncitral del 1991 ha configurato il terminalista come un imprenditore che opera indipendentemente e, in quanto tale, risponde direttamente nei confronti dell'avente diritto alle merci per la perdita o i danni verificatisi durante il periodo in cui le merci sono nella sua custodia.

Se inquadrato nel contesto del contratto di trasporto marittimo, di merci o di container, il terminalista si configura quale ausiliario del vettore, e pertanto, egli detiene le merci per conto del vettore e le consegna in base ad una sua autorizzazione. Sarà il vettore a rispondere nei confronti del ricevitore della perdita e del danno delle merci che si verificano nel periodo tra lo sbarco e il ritiro delle merci dal terminal.

Secondo la normativa vigente che regola il trasporto di cose, la responsabilità del terminalista è ipotizzabile solo in presenza della nota clausola Himalaya la cui apposizione sulla polizza di carico estende, com'è noto, le limitazioni della responsabilità del vettore marittimo oltre che ai *servants* e *agents*, anche agli *independant contractors*, quali le imprese di carico e scarico e le imprese terminaliste.

Diversamente, la *Convention on contracts for the International goods wholly or partly by sea*, nota come Regole di Rotterdam ([53]), non ancora in vigore, riconduce l'attività che si svolge in ambito portuale alle norme regolanti il contratto di trasporto. La Convenzione, che estende l'ambito di applicazione al trasporto *multimodale* internazionale, che coinvolga almeno una tratta marittima e che attribuisce il periodo di responsabilità del vettore all'intero movimento *door to door*, introduce le due figure di *performing party* per specificare quali delle fasi complementari al trasporto siano elementi rilevanti del trasporto marittimo. Inoltre, la Convenzione introduce un regime della responsabilità nel trasporto di merci che presta una particolare attenzione alla rilevanza degli sviluppi tecnologici dei documenti

---

([53]) Tra i commenti alla Convenzione si rinvia a A. Von Ziegler-J. Schelin-S. Zunarelli (a cura di), *The Rotterdam rules 2008, Commentary to the United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea*, The Netherlands, Kluwer Law International, 2010 e R. Thomas (a cura di), *The Carriage of Goods by Sea under the Rotterdam Rules*, London, 2010 e la recensione ai due volumi ad opera di F. Berlingieri, *An analysis of two recent commentaries on the Rotterdam rule,* in *Dir. mar.*, I, 2012, 3 ss.; I. Djadjev, *The Obligations of the Carrier Regarding the Cargo the Hague-Visby Rules,* Groningen, The Netherlands, 2017.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

elettronici ([54]) nella catena trasportistica con il riconoscimento degli *electronic data interchanges* (EDI).

Sotto il profilo delle responsabilità dell'impresa di sbarco, le Regole di Rotterdam rendono applicabili gli esoneri e i limiti di responsabilità del vettore marittimo di cose al «*maritime performing party*» (cap. V, art. 19). Si tratta di una sub categoria di *performing party*, figura distinta da quella del vettore, incaricata dal vettore stesso di (effettuare o di procurare l'effettuazione) eseguire, nel periodo compreso tra l'arrivo delle merci al porto di imbarco di una nave e la loro partenza dal porto di sbarco di una nave, una qualsiasi obbligazione del vettore (cap. I. art. 1.7). Tra i due soggetti, sarà la sola *perfoming party* marittima, — che esegue la fase *port to port* e che comprende le imprese terminaliste che svolgono la loro attività nell'ambito dell'area portuale ([55]) ed indipendentemente dal fatto che esse rivestano la qualifica di *independent contractor* — a vedere riconosciute le stesse obbligazioni e responsabilità previste per il vettore ai sensi della nuova Convenzione e nei cui confronti caricatore e destinatario avranno un'azione contrattuale ([56]).

Fortemente critica la posizione della Federazione Internazionale delle Associazioni di trasporto, FIATA ([57]) riguardo l'applicabilità delle nuove Regole ai terminalisti. Da parte degli operatori si privilegia il mantenimento dell'applicazione delle loro condizioni contrattuali; tale posizione, peraltro, è molto decisa, in particolar modo, da parte degli operatori dei terminal multicarico, impiegati come centri di distribuzione nelle operazioni di logi

---

([54]) In una chiave volta alla modernizzazione ed al fine di colmare la distanza tra le Regole dell'Aja Visby e le pratiche più moderne della navigazione marittima, vi è nella convenzione il riferimento a: *electronic communication*; *electronic transport record; negotiable electronic transport record; non-negotiable electronic transport record;* all'emissione ed al trasferimento di *negotiable electronic transport record, v. Comité Maritime International, Rotterdam Rules and E Commerce*, maggio 2018 in https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/EN/Colloquia/rotterdam_rules_and_e-commerce_-_may_2018.pdf.

([55]) La questione circa l'esecuzione delle operazioni e dei servizi, prestati dai terminal operator, all'interno o all'esterno del porto ai fini dell'applicabilità delle Regole di Rotterdam è affrontata da J. Chuah, *Impact of the Rotterdam rules on the Himalaya clause: the port terminal's operator case*, in R. Thomas (a cura di), *The carriage of goods,* cit., 283 ss.

([56]) Vedi F. Berlingieri-S. Zunarelli, *Analisi comparata delle Regole dell'Aja-Visby e delle Regole di Rotterdam*, relazione al Convegno AIDIM-CCIA Genova-A.L.C.E., Genova 19-20 ottobre 2009, *Dalle Regole dell'Aja-Visby alle Regole di Rotterdam*. Effetti del cambiamento sul commercio marittimo, in http://www.aidim.org/pdf/Aja_Rotterdam.pdf, 6.

([57]) A. Rogers, J. Chuah, M. Dockray, *Cases and Materials on the Carriage of Goods by Sea*, IV ed., London, Routledge, 2016.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

Sotto il profilo della *security*, nell'estate 2017, AP Moller-Maersk S/A (APM), il più importante vettore nel trasporto di container, che controlla circa il 18% dei traffici mondiali, ha subito l'attacco informatico di un *malware* che si è poi propagato nei terminal dislocati in 76 Paesi nel mondo. Il terminal maggiormente colpito è stato quello di Rotterdam Maasvlakte II, che nei primi giorni successivi all'attacco è stato in grado di operare solo al 15% del suo potenziale. L'interruzione è durata diversi giorni e i costi economici sono stati stimati in svariate centinaia di milioni di dollari.

Il settore marittimo ha già affrontato il tema del rischio dei sistemi di gestione delle navi, nella circolare MSC-FAL.1/Circ.3 del 5 luglio 2017, contenente le linee guida *on maritime cyber risk management* (61) redatte dal *maritime safety committee* dell'IMO, cui si sono allineate le linee guida *on Cyber Security Onboard Ships* elaborate da associazioni internazionali tra le quali BIMCO, che individuano le specifiche vulnerabilità delle navi e dei sistemi utilizzati per la navigazione. Sotto il profilo del rischio gli armatori potranno adottare tutte le misure raccomandate dalle linee guida per gestire i rischi informatici, sia in porto che a bordo delle navi, con la previsione di una copertura assicurativa specifica quale parte integrante della strategia di gestione dei rischi informatici.

Non è tardi pensare allora di introdurre *standard* internazionali (62) avuto riguardo al forte ricorso agli strumenti informatici e alle soluzioni tecnologiche avanzate nei porti per l'esecuzione dei processi complementari al trasporto, al pari di quanto è stato previsto per le navi.

---

(58) S.M. Carbone, *Contratto di trasporto marittimo di cose,* in *Tratt. dir. civ. comm.*, già diretto da A. Cicu-F. Messineo-L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, II ed., Milano, 2010, 246, nota 142.

(59) G. Boi, *Principi e tendenze nel diritto marittimo,* cit.,236.

(60) Con riferimento agli aspetti di responsabilità riguardanti lo sviluppo della robotica e dell'intelligenza artificiale vedi Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica (2015/2103(INL)), P8_TA(2017)0051, norme di diritto civile sulla robotica.

Torna all'inizio di questo articolo Torna all'indice

(61) *Cyber risk management means the process of identifying, analysing, assessing, and communicating a cyber-related risk and accepting, avoiding, transferring, or mitigating it to an acceptable level, considering costs and benefits of actions taken to stakeholders.*

(62) I. Okorie, *Are current port liability provisions in international maritime law adequate in an era of automation?,* in *AUJIMOA* 2016, 158.