

**LE IMMISSIONI CAUSATE DURANTE
LO SVOLGIMENTO DELLE OPERAZIONI IN PORTO:
QUALE COINVOLGIMENTO PER L'AUTORITÀ PORTUALE?**

Paola Astegiano *

SOMMARIO: 1. Alcuni spunti giurisprudenziali in tema di responsabilità delle Autorità portuali per le immissioni dannose prodotte dalle attività del porto. — 2. I poteri/doveri di controllo delle Autorità portuali: l'evanescenza delle indicazioni normative. — 3. L'ambito di azione delle Autorità portuali, tra poteri generali e poteri associati ai rapporti di autorizzazione e concessione. — 4. Segue: in particolare, la gestione delle autorizzazioni e delle concessioni. — 5. I criteri orientativi dell'interprete a vent'anni dalla emanazione della l. 84/94. — 6. I poteri generali delle Autorità portuali: una possibile ricostruzione in chiave prevenzionale. — 7. Poteri di vigilanza e colpa per omissione, un binomio a rischio di responsabilità oggettiva. — 8. Conclusioni. Uno sguardo sulla realtà portuale.

1. — Con una recente sentenza ¹ emessa in data 8 febbraio 2012, il Tribunale della Spezia ha deciso in merito ad una insolita controversia originata dalla richiesta di risarcimento dei danni da immissioni derivanti dalle operazioni svolte nel porto ed incidenti sulle zone limitrofe, in cui il soggetto responsabile veniva indicato dall'attore nella locale Autorità portuale.

Si tratta di una questione poco dibattuta ma significativa, perché vi confluiscano varie tematiche di particolare attualità, come la tutela ambientale e della salute, la relativa individuazione di ruoli di garanzia sia privati che pubblici e, ultima ma non meno importante in concreto, l'esigenza di contemperamento dei predetti obiettivi con il delicato equilibrio dei rapporti intercorrenti tra i vari soggetti dell'attività portuale.

La pronuncia del Giudice spezzino offre l'occasione di approfondire l'argomento a partire dalla vicenda giudiziale, emblematica, nella sua es-

* Avvocato presso l'Avvocatura Regionale INAIL per la Liguria.

¹ www.giureta.unipa.it/Trib_La_Spezia_08022012.pdf.

senzialità, della tipologia di contenzioso risarcitorio che può svilupparsi in risposta al fenomeno delle immissioni nocive.

Lamentando propagazioni di polvere, di agenti inquinanti ed, in particolare, di rumori² eccedenti la normale tollerabilità ex art. 844 cod. civ.³, il titolare di un immobile sito nelle vicinanze del porto della Spezia ha domandato la condanna della locale Autorità portuale al risarcimento dei danni arrecati al diritto di proprietà, sostenendo che, in virtù dei poteri di regolamentazione e controllo delle attività portuali, l'Ente conve-

² Il rumore, nell'area portuale, è prodotto principalmente nello svolgimento di attività cantieristica e durante la movimentazione di merci (in particolare, viene emesso da mezzi di trasporto su ruote o su rotaie, gru, ralle, ecc., anche per l'interazione con le strutture ed i contenitori), dagli avvisatori acustici, dai sistemi di propulsione e dagli impianti delle navi all'ormeggio.

L'inquinamento acustico ha formato oggetto di indicazioni comunitarie generali a partire dalla dir. 2002/49/CE del 25 giugno 2002, recepita a livello nazionale con il d.l. 19 agosto 2005, n.194 - Attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale.

Va osservato che, nell'ambito di tale normativa, il rumore portuale è associato a quello industriale, con evidenti problemi di analisi e gestione delle problematiche tipiche dei porti con prevalente attività commerciale e turistica. Ulteriori norme di adeguamento sono contenute nella l. 7 luglio 2009, n. 88 - Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008. L'ampio dibattito giurisprudenziale si è però incentrato, a livello nazionale, principalmente sulle emissioni acustiche ed aerodisperse originate da impianti aeroportuali.

³ Al fine di inquadrare la tutela azionata, merita ricordare, per completezza, come in generale, nel caso in cui si alleghino immissioni in misura superiore alla normale tollerabilità ai sensi dell'art. 844 c.c., il proprietario del fondo possa esperire due tipi di azione: quella, di natura reale, nei confronti del proprietario del bene e quella, di natura obbligatoria, rivolta verso chiunque abbia dato origine al danno, ivi comprese le lesioni alla salute, volta ad ottenerne il risarcimento. La prima mira all'eliminazione delle cause di immissione, previo accertamento in via definitiva dell'illegittimità delle stesse, attraverso una pronuncia di condanna al compimento delle necessarie modifiche strutturali del bene. È consentito il cumulo con il secondo tipo di azione, quella per la responsabilità aquiliana prevista dall'art. 2043 c.c., nonché con la domanda di risarcimento del danno in forma specifica ex art. 2058 c.c.. Sul punto, tra le altre, si vedano Cass. s. u., 15-10-1998, n. 10186, in *Mass. Giust. civ.* 1998, 2086; Trib. Palermo 12-11-2008, in *Riv. giur. Amb.* 2009, 3-4, 521, con nota di M. Mazzola; Trib. Venezia 14-4-2003, in *Dir. mar.*, 2004, 1037 s., con nota di F. M. Torresi, entrambe in tema di immissioni da onde elettromagnetiche; Cass. 7-8-2002, n. 11915, in *Giur. it.*, 2003, 1796 s., con nota di M. Petri, *Escluso l'indennizzo per le immissioni illecite: estensione della tutela aquiliana*.

Il principio della cumulabilità delle tutele è stato di recente confermato dalle Sezioni Unite della Corte di Legittimità con Cass. s. u. 6-9-2013, n. 20571, in *Dir. e Giust.*, 2013; Cass.

nuto era tenuto a vigilare affinché le operazioni svolte dalle imprese operanti nel porto non producessero immissioni lesive ed affermando che, di conseguenza, la mancata attivazione dello stesso ha concretizzato, ai sensi dell'art. 40 comma 2 c.p., un comportamento illecito, di natura omissiva, concorrente con quello commissivo delle imprese medesime.

È interessante ripercorrere, di seguito, l'*iter* logico seguito dal Tribunale della Spezia nel rigettare la domanda, perché evidenza e schematizza tutti i punti nodali della questione in esame.

Innanzitutto, il comportamento lesivo imputato alla Autorità portuale, nella prospettazione del soggetto che ha lamentato il danno, si risolverebbe in un concorso, realizzato attraverso l'omessa vigilanza, nell'illecito comportamento delle imprese portuali dalla cui attività scaturiscono le immissioni. Tuttavia, il contributo causale rilevante ai fini dell'art. 40 comma 2 c.p. è quello derivante dall'inadempimento di obblighi specifici, mentre non possono essere considerati tali i poteri/doveri contemplati in capo all'Autorità portuale dall'art. 6 comma 1 lett. a) della l. n. 84 del 28 gennaio 1994⁴, emanata per il riordino della legislazione nella materia portuale, nel cui ambito riveste tuttora il ruolo di *lex specialis*. Allo stesso modo, difetterebbero i presupposti per invocare la disposizione

s. u. 27-2-2013, n. 4848, in *Dir. e Giust.*, 2013.

L'attore della causa spezzina ha prescelto l'azione obbligatoria, chiedendo di essere risarcito dei danni derivati dalle immissioni inquinanti, in particolare da rumore, sostenendone l'eccedenza rispetto alla normale tollerabilità e la potenziale incidenza sulla salute. Ne è conseguita la irrilevanza dell'accertamento in capo alla Autorità portuale convenuta della qualità di proprietario del fondo di provenienza delle immissioni, indispensabile soltanto se fosse stata esercitata l'azione per l'eliminazione delle relative cause e per il compimento delle necessarie modifiche strutturali del bene. Il Tribunale della Spezia ha affrontato ugualmente la questione, sia pure in estrema sintesi, osservando che l'Autorità portuale non potrebbe essere ritenuta responsabile neppure per la disponibilità, in suo capo, a titolo di gestore (ai sensi degli artt. 28 e 30 cod. nav.), delle aree demaniali portuali in cui si svolgono le operazioni fonte di rumore, perché la legittimazione passiva rispetto all'azione di tutela contro le immissioni spetta in ogni caso unicamente al proprietario dell'area da cui provengono, unitamente all'autore delle stesse.

⁴ Dispone la norma che l'Autorità provvede, in tale ambito, all'indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1, e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro, in attuazione dell'articolo 24 della stessa l. 84/94.

dell'art. 16 della stessa legge, che prevede l'attribuzione all'Autorità portuale dei poteri/doveri di disciplina e controllo sull'espletamento delle operazioni portuali propriamente dette (vale a dire il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale).

Le suddette norme, secondo la pronuncia del Tribunale della Spezia, anche alla luce della genesi storica dell'organismo di governo del porto, sarebbero infatti volte essenzialmente a promuovere lo sviluppo dell'attività portuale, salvaguardando il rispetto della concorrenza e delle regole di mercato tra gli operatori, tutelando altresì gli utenti dei servizi portuali; si tratterebbe, pertanto, di disposizioni di profilo pubblicistico dalla cui finalità è del tutto aliena la protezione di soggetti esterni, conseguentemente inidonee a far sorgere in capo questi ultimi posizioni giuridiche tutelabili.

In sintesi, secondo il Tribunale della Spezia, l'Autorità non potrebbe essere considerata civilmente responsabile del danno lamentato, neppure in via concorsuale (e, quindi, sotto il profilo risarcitorio, in via solidale ai sensi dell'art. 2055 c.c.) con le imprese operanti nel porto, in quanto non ha nessun obbligo di garantire la tutela di soggetti estranei nell'utilizzo dell'area portuale, di vigilare a tale scopo e di attivarsi affinché vengano cessate le immissioni nocive.

Gli unici soggetti legittimati passivi dell'azione risarcitoria sarebbero dunque le imprese portuali, alle quali non può essere affiancato nessun ulteriore soggetto in posizione di garanzia.

Sulla questione oggetto del presente approfondimento si registra, oltre a quello appena citato, un unico e più risalente contributo giurisprudenziale, proveniente dal Tribunale di Civitavecchia, che ha giudicato su di una fattispecie sovrapponibile a quella vagliata dal Tribunale della Spezia, pervenendo tuttavia ad una decisione di segno diametralmente opposto⁵.

⁵ Trib. Civitavecchia 5-2-2007, in *De Jure*. In tale pronuncia si è ritenuto che i poteri/doveri previsti in capo alla Autorità portuale dall'art. 6, comma 1, lettera a) della legge n. 84/94 determinano la legittimazione passiva di quest'ultima, perché agli stessi è connesso l'obbligo di vigilare e di porre in essere le attività idonee a mantenere i valori di inquinamento acustico nell'ambito dei limiti fissati dalla normativa vigente, con la conseguente responsabilità, anche di natura risarcitoria, nel caso di accertato superamento di tali limiti. Poiché, nel caso di specie, i limiti risultavano superati, anche se in concorso con altre fonti di inquinamento acustico, l'Autorità portuale è stata condannata al risarcimento del danno che ne è derivato.

In tale pronuncia, infatti, si giunge ad affermare la responsabilità dell'Autorità portuale facendo leva proprio su quei poteri di controllo a quest'ultima assegnati dall'art. 6 l. n. 84 del 1994 -e ritenuti insufficienti dalla citata sentenza del Tribunale della Spezia a far sorgere specifici obblighi di azione-, senza peraltro approfondirne la natura ma trasponendo il giudizio sul piano della valenza costituzionale degli interessi in gioco, considerati tutti recessivi rispetto alla esigenza di tutela della salute.

2. — La difformità delle interpretazioni giurisprudenziali in merito alla estensione dei suddetti poteri evidenzia come gli ambiti di azione della Autorità portuale non siano agevolmente individuabili, neppure con riferimento al contesto in cui il legislatore, sospinto dalla necessità di adeguamento alle indicazioni comunitarie, ha creato attraverso la l. 84/94 il nuovo sistema di governo del porto ⁶.

Rinviano alla cospicua dottrina per quanto concerne l'impianto complessivo della legge ⁷ e passandone in rassegna le disposizioni significative,

⁶ Per un'ampia disamina dell'impianto normativo e delle principali innovazioni della l. 84/94 si vedano, tra gli altri, F. Berlingieri, *Nota sulla legge 28 gennaio 1994, n. 84 sul riordino della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 1994, 238 s.; M. Casanova, *Note sulla legge n. 84 del 1994 di riordino della legislazione in materia portuale*, in *Ec. e dir. del terziario*, 2000, 311 s.; G. Sirianni, *I porti marittimi*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, in *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2005, 2546 s..

⁷ L'analisi delle eterogenee funzioni affidate dal legislatore all'Autorità portuale si può trovare in: A.M. Citrigno, *Autorità portuale. Profili organizzativi e gestionali*, Milano, 2003, 110 s.; A. Romagnoli, *L'Autorità portuale: profili strutturali e funzionali*, Bologna, 2003, 79.; M. Calabrò, *Il controverso inquadramento giuridico delle autorità portuali*, in *Foro amm.*, 2011, 9, 2923 s.; M. Spasiano, *Spunti di riflessione in ordine alla natura giuridica e all'autonomia dell'autorità portuale*, in *Foro amm.* 2007, 9, 2965 s.; D. Gennari, *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla natura giuridica delle autorità portuali*, in *Dir. Trasp.*, 2003, 571 s.; S. M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti tra diritto comunitario e diritto interno*, Milano 2006, pag. 57 s.; A. Xerri (a cura di), *Impresa e lavoro nei servizi portuali*, Milano, 2012, 19 s.; F. Munari, *La trasformazione dei porti da aree demaniali portuali a mercati: amministrazione e gestione delle aree portuali tra sussidiarietà e privatizzazione*, in *Dir. mar.*, 2004, 374 s.; S. M. Carbone - D. Maresca, *Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale*, in *Dir. mar.*, 2009, 1058 s..

Sulla natura delle Autorità portuali quali enti pubblici non economici da ultimo si è pronunciata Cass. s. u., 24-7-2013, n.17930, in *De Jure*; si veda anche Cons. Stato sez. III, parere n. 1641 del 9-7-2002, nel sito istituzionale *giustizia-amministrativa.it.*, mentre il successivo parere Cons. Stato sez. III, 25-7-2008, in *Dir. mar.*, 2009, 163, con nota di G. Pierantoz-

in aggiunta alla già citata previsione del comma 1 dell'art. 6, si incontra anche la disposizione del comma 2 dell'art. 16, che regola le condizioni di autorizzazione allo svolgimento delle attività portuali e dispone che le autorità portuali o, laddove non istituite, le Autorità marittime, disciplinano e vigilano sull'espletamento delle operazioni portuali e dei servizi portuali, nonché sull'applicazione delle tariffe praticate dalle imprese portuali. Secondo la sentenza del Tribunale della Spezia sopra citata, il riferimento alle tariffe connoterebbe l'intervento della Autorità come strettamente autorizzativo e di indirizzo economico; in ogni caso la norma, di per sé considerata, nella sua genericità, non può certo dirsi dirimente.

I poteri di controllo dell'Autorità portuale vengono ancora ribaditi attraverso l'elencazione delle competenze assegnate al suo Presidente dal successivo art. 8, che, al terzo comma, attribuisce a tale figura il compito di provvedere, tra l'altro, al coordinamento ed al controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione (art. 8. Lett. f) nonché all'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo compresi nell'ambito della circoscrizione territoriale (art. 8, lett. h), esercitando le relative funzioni di attribuzione, di revoca della concessione e di declaratoria di decadenza previste dagli artt. da 36 a 55 del Codice della Navigazione.

Nessuna ulteriore indicazione pertinente alla questione in esame è rinvenibile nella l. 84/94, se non, nel complesso, quella di attribuire alle Autorità portuali un vasto raggio di azione di tipo pubblicistico ed una natura composita ed ibrida, nella quale prevalgono, anche in relazione ai poteri autoritativi assegnati, assimilabili a quelli delle Amministrazioni propriamente dette, i caratteri dell'ente pubblico⁸.

Appare invece indubbio –la pronuncia del Tribunale della Spezia non manca del resto di rilevarlo– che, nella materia della sicurezza ed igiene del lavoro, il legislatore ha voluto assegnare all'Autorità portuale una generale funzione di polizia amministrativa, sia attraverso le prescrizioni che la stessa può emettere avvalendosi del potere di ordinanza, sia tramite il controllo sui comportamenti dei destinatari delle disposizioni generali, legislative e regolamentari e di quelle, ordinatorie, emanate in sede locale⁹.

zi, ha optato per la qualificazione di ente pubblico economico.

⁸ Come ribadito da ultimo da Cass. 27-2-2013, n. 4925, in *De Jure*.

⁹ Tanto è vero che, nell'ambito della struttura delle Autorità Portuali, sono stati istituiti

È proprio l'espressa inclusione testuale, negli obblighi di controllo dell'Autorità portuale, della vigilanza sulla sicurezza nel porto (le cui modalità sono più compiutamente delineate nell'art. 24 l. 84/94), che ha indotto il Giudice spezzino a ritenerne invece escluse, secondo il noto brocardo, finalità diverse, tra cui la protezione dei soggetti estranei al lavoro portuale.

Tale assunto è suggestivo ma non interamente condivisibile, come meglio si dirà nelle osservazioni che seguono.

Ciò che comunque emerge da una prima ricognizione d'insieme è l'assenza, nella l. 84/94, di indicazioni dirimenti, che non permette di sciogliere il dubbio se i poteri/doveri attribuiti all'Autorità portuale siano strumentali esclusivamente alla gestione dell'attività del porto, nella linea seguita dal più recente dei contributi giurisprudenziali sopra riportati, ovvero si estendano al risultato complessivo di tale attività, ivi comprese le ricadute sugli ambiti esterni.

3. — Ulteriori elementi utili alla definizione della attuale portata applicativa delle norme in esame, in relazione al fenomeno delle immissioni provenienti dall'area portuale, devono allora essere ricercati altrove.

Una linea di indagine esplorabile è quella di analizzare l'assetto dei rapporti di gestione del sistema portuale facenti capo all'Autorità, sia attraverso la schematizzazione delle posizioni attive dell'Autorità stessa nei confronti delle imprese portuali, sia attraverso la ricognizione degli istituti tipici del diritto portuale disegnati dalla l. 84/94, vale a dire i rapporti di autorizzazione all'esercizio di impresa portuale e quello di concessione, per lo più accessorio al primo).

Affrontando il primo percorso con criterio sistematico, sembrano delinearsi, nell'ambito delle interazioni tra Autorità ed operatori portuali, due distinti livelli di azione e di controllo.

Il primo livello potrebbe ritenersi disegnato dall'art. 6 l. 80/94 ed è rappresentato dai già ricordati compiti di programmazione, promozione,

appositi uffici di vigilanza e controllo, con compiti di presidio territoriale delle attività portuali, riferiti non solo alla prevenzione ed alla sicurezza nei luoghi di lavoro, ma, più in generale, al rispetto delle norme e dei regolamenti che disciplinano l'accesso in porto, l'impiego del personale dipendente e di quello operante per le imprese portuali, i servizi portuali e l'uso dei beni demaniali. Per quanto, ad esempio, attiene alla Autorità portuale del Porto di Genova, cfr. il Provvedimento Commissariale n. 778 del 18 luglio 1995.

coordinamento e controllo esercitati dall'Autorità nei confronti di tutti i soggetti che svolgono attività industriali e commerciali nell'area portuale, ivi comprese le imprese armatrici delle navi all'ormeggio per quanto di ragione.

I suddetti compiti sono associati ad un corrispondente potere di disciplina, che si manifesta attraverso l'emanazione del regolamento portuale e di ordinanze. A ben vedere, tale potere è testualmente attribuito dall'art. 6 l. 80/94 "anche" in riferimento alla sicurezza del porto e dei lavoratori: esso a rigore non può, quindi, dirsi limitato alle esigenze della *security*, come nella sostanza ritenuto dalla sentenza del Tribunale della Spezia ed appare astrattamente esercitabile per tutte le attività con la medesima ampia estensione del potere di controllo.

Sempre su tale piano si pongono i poteri di coordinamento e controllo assegnati dall'art. 8 l. 84/94 al Presidente dell'Autorità portuale, che, come già rilevato, si indirizzano verso tutte le attività soggette ad autorizzazione e concessione.

Un secondo livello di azione ricomprende i poteri dell'Autorità portuale incidenti su quelle attività di esercizio delle operazioni e di servizi portuali, specificamente indicate dal comma 1 dell'art. 16, già ricomprese nel controllo generale di cui sopra ma destinatarie, in aggiunta, di uno speciale sistema autorizzatorio subordinato al soddisfacimento delle particolari condizioni indicate nel comma 4 dell'art. 16, concernenti il possesso di requisiti di professionalità ed organizzazione adeguate.

Il secondo comma di tale articolo prevede che su tali specifiche operazioni e sulle tariffe applicate l'Autorità portuale espleti un potere di disciplina e di controllo.

Il quadro si completa con la disposizione dell'art. 18 l. 84/94, stando al quale alle attività portuali definite dall'art. 16 ed in ragione della loro natura accede sempre (a differenza che per le altre attività non incluse nella disposizione, per cui si fa luogo a concessione soltanto ove strumentale all'esercizio) la concessione di un'area demaniale e di banchine all'interno del porto ¹⁰.

¹⁰ Per quanto concerne il rapporto concessorio disciplinato dalla l. 84/94, in merito agli aspetti attinenti alla presente disamina, vale a dire quelli relativi alla estensione dei poteri di controllo sull'uso del bene da parte dell'amministrazione concedente, può rilevarsi che, secon-

Va osservato che il rilascio della concessione portuale, in linea con la disciplina generale dell'istituto concessorio, presuppone l'esercizio di un potere autoritativo, finalizzato a perseguire la massima realizzazione del pubblico interesse nell'attribuzione in uso dei beni demaniali. Tale potere si estrinseca non solo nel momento in cui l'amministrazione attribuisce la concessione al privato, ma anche nel momento in cui ne dispone la revoca o la decadenza ¹¹.

Il sistema delle concessioni potrebbe quindi costituire, seguendo lo schema adottato, una sorta di terzo livello di azione e di controllo da parte dell'Autorità portuale, che si sovrappone ai precedenti nelle frequentissime ipotesi in cui l'impresa portuale fruisca (come avviene necessariamente per gli operatori di cui all'art. 16 l. 84/90) dell'uso di beni facenti

do la dottrina tradizionale, la concessione portuale possiede medesimi caratteri che contraddistinguono la concessione di beni demaniali marittimi disciplinata dall'art. 36 cod. nav., secondo un rapporto di *species ad genus* ed, in ogni caso, si inserisce nel generale istituto amministrativo, del quale mutua i presupposti e le finalità. Inoltre, come da ultimo confermato da Tar Liguria Genova 24-5-2012, n. 747, in *Foro amm.*, II, 2012, 5, 1567, alla concessione di bene demaniale va attribuita una natura provvedimentale, cui accede una convenzione attuativa sottoscritta tra amministrazione e privato, secondo la tradizionale ricostruzione giuridica della "concessione-contratto". Per ulteriori riferimenti si veda M. Brignardello, *Le concessioni di aree e di banchine portuali ex art. 18 l. n. 84/1994: problemi interpretativi e prospettive di riforma*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, II, 467 s..

¹¹ Per una ricostruzione teorica completa delle riflessioni dottrinali poste alla base delle diverse concezioni formulate in relazione alle concessioni portuali, si veda G. Taccogna, *Le operazioni portuali nel nuovo diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2000, passim. Le concessioni rilasciate per il compimento di servizi e attività portuali, tra le quali devono essere ricomprese le concessioni di cui all'art. 18 l. n. 84/94, appaiono riconducibili all'art. 36 cod. nav., alla stregua delle concessioni aventi ad oggetto l'esecuzione di altre attività produttive e delle concessioni rilasciate per lo svolgimento di servizi pubblici, quali, ad esempio, quelle attinenti allo svolgimento dei servizi di interesse generale indicati dall'art. 6, co. 1, lett. c. della l. n. 84/94. All'applicazione dell'art. 36 fa seguito anche quella degli artt. 23 del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima) approvato con d.p.r. 15 febbraio 1952 n. 328: "il concessionario è responsabile verso l'amministrazione degli obblighi assunti e verso i terzi di ogni danno cagionato nell'esercizio della concessione alle persone o alle cose" e 27 dello stesso Regolamento, che prevede la vigilanza circa il rispetto delle norme di polizia sul demanio marittimo e delle condizioni di concessione. Qui, dunque, l'indicazione è meno ambigua, perché, anche se l'attribuzione di responsabilità diretta verso i terzi in capo alla concessionaria non è certo idonea ad impedire l'operatività delle norme generali in materia di corresponsabilità nella causazione del danno, i poteri di vigilanza dell'Ente concedente sono più nettamente definiti anche ai fini della individuazione di eventuali comportamenti omissivi.

parte del demanio marittimo.

4. — All'esito della sommaria ricognizione di cui sopra, va a questo punto verificato se vi sia, nell'ambito del complessivo assetto dei rapporti tra l'Autorità e le imprese portuali ed in ragione dei livelli di incidenza autoritativa come sopra individuati, un potere/dovere di vigilanza finalizzato, oltre che all'efficiente svolgimento dell'attività del porto, anche ad imporre alle imprese l'osservanza dei limiti di immissione previsti dalle normative generali di settore ed, in ultima analisi, il rispetto da parte di queste ultime del principio del *neminem laedere*.

Ad avviso di chi scrive ed, invertendo l'ordine di esame dei livelli di azione sopra esaminati, a partire da quello più specifico, attinente il rapporto di concessione, il risultato dell'indagine appare negativo per quanto riguarda i pur rilevanti poteri autoritativi che fanno capo alla Autorità portuale in quanto Ente concedente.

In altre parole, non sembra che i rapporti di autorizzazione e di concessione, secondo lo schema normativo, facciano sorgere in capo all'Ente portuale alcuno di quegli specifici obblighi di intervento che, condivisibilmente, la sentenza del Tribunale della Spezia ha indicato quali condizioni per la sussistenza di una responsabilità concorrente del medesimo.

È indubbio che l'Autorità portuale, in quanto amministrazione concedente, disciplina l'uso del bene pubblico, indicando le modalità attraverso le quali è lecito trarne il vantaggio atteso e regola le attività umane che attraverso tale uso si esplicano. Ma, come detto, la finalità della concessione è essenzialmente quella di consentire al concessionario di ottenere dal godimento del bene quella utilità specifica alla quale l'uso del bene è strumentale, tutelando nel contempo l'integrità dello stesso perché appartenente a tutti ¹².

Se ne può inferire che le questioni relative al mancato rispetto di norme di legge e regolamentari da cui discendano eventuali danni a terzi nello svolgimento dell'attività di impresa mediante l'utilizzazione

¹² Sembra in linea con quanto sopra osservato il principio espresso da Cass. 15-2-2011 n. 3713, in *Guida dir.*, 2011, 10, 51. Nel caso di specie, la Suprema Corte ha stabilito che l'uso speciale da parte dell'esercente uno stabilimento balneare, essendo retto da un provvedimento di tipo concessorio, comporta obblighi protettivi della sicurezza dei bagnanti, vale a dire di quella collettività di persone che sul medesimo bene esercita l'uso comune.

dell'area portuale, ferma restando la responsabilità da illecito di cui l'esercente dovrà rispondere secondo le regole generali, restano "esterne" al rapporto concessorio e non incidono direttamente su quest'ultimo.

Ne è conferma il fatto che gli strumenti che la l. 84/90 mette a disposizione della Autorità portuale quale Ente concedente non appaiono funzionali ad una attivazione da parte della stessa nell'interesse di soggetti estranei al porto.

La revoca¹³, prevista dal comma 9 dello stesso articolo 18 l. 84/94, sanziona infatti la mancata osservanza, senza giustificato motivo, degli obblighi assunti dal concessionario ed il mancato raggiungimento degli obiettivi indicati nel programma di attività presentato, accertati attraverso il controllo sul permanere dei requisiti e sull'attuazione degli investimenti e dei programmi; va, quindi, a colpire gli inadempimenti connessi alle specifiche condizioni per il rilascio normativamente imposte, tutte esclusivamente incentrate sull'adeguatezza operativa dell'impresa portuale.

Analoghe considerazioni sembrano potersi riproporre con riguardo al potere di sancire la decadenza dalla concessione, attribuito dall'art. 47 comma 1 lett. f) del codice della navigazione per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di legge o di regolamento. Il provvedimento di decadenza di una concessione demaniale marittima ha natura vincolata, perché l'amministrazione concedente esercita una discrezionalità di tipo meramente tecnico nel verificare la sussistenza delle ipotesi decadenziali disciplinate dal codice, limitandosi a riscontrare le situazioni di fatto ivi individuate, che compromettono con caratteri di definitività la proficua prosecuzione del rapporto, ovvero rendono inattuabili gli scopi per i quali la concessione stessa è stata rilasciata. Non pare, di conseguenza, che vi sia spazio per l'adozione di provvedimenti di decadenza volti a sanzionare comportamenti produttivi di danni a terzi, posto che, come più volte ribadito dalla giurisprudenza, tali provvedimenti di decadenza vanno emessi con esclusione di ogni possibile bilanciamento tra

¹³ In riferimento alla revoca prevista dal comma 9 dell'art. 18 l. 84/94, la dottrina ha rilevato come in realtà, il *nomen juris* utilizzato dal legislatore non sia del tutto adeguato, perché il provvedimento assume in tale ipotesi connotati sanzionatori, atteggiandosi dunque alla stregua di un atto di decadenza. Tra gli altri, si veda G. Acquarone, *Le attività di promozione, programmazione e regolazione delle Autorità Portuali*, in *Dir. mar.*, 2008, 703 s..

l'interesse pubblico e le esigenze del privato concessionario ¹⁴.

Venendo al regime delle autorizzazioni per le attività definite dall'art. 16 l. 84/94, si può constatare che la Autorità portuale viene a trovarsi in una posizione sostanzialmente sovrapponibile a quella appena analizzata.

Il potere di revoca dell'atto autorizzatorio allo svolgimento di attività portuale, previsto dal comma 4 lettera b) dell'art. 16 l. 84/94 ed esercitabile in ogni tempo senza diritto a risarcimento, quando l'impresa che esercita operazioni portuali sia incorsa in una delle situazioni normativamente disciplinate, si fonda esclusivamente sugli specifici presupposti individuati dalla decretazione integrativa ¹⁵, nell'ambito della quale l'ipotesi della potenzialità lesiva verso terzi non viene mai presa in considerazione.

Come per le concessioni, quindi, non sembra che i poteri dell'Autorità incidenti sul rapporto di autorizzazione intercorrente con le imprese terminaliste possano essere funzionali a reprimere comportamenti, lesivi di terzi, tenuti dalle medesime ma non presi in considerazione nello schema tipico dell'atto autorizzatorio, così come "standardizzato" dalla l. 84/94 e dai decreti ministeriali di attuazione.

Quanto sopra, si ritiene, vale nella generalità dei casi, fatta eccezione per l'ipotesi in cui tali comportamenti dannosi vengano dedotti dalla Autorità portuale, in funzione di fatti estintivi del diritto, nel contesto del provvedimento di autorizzazione. Su tale riflessione si tornerà in seguito.

5. — Ci si deve domandare, a questo punto, se, spostando l'obiettivo verso il sistema normativo generale, possano essere rinvenute indicazioni utili all'interprete nell'applicazione delle disposizioni speciali, soprattutto

¹⁴ Da ultimo, il principio è stato ribadito da T.A.R. Toscana Firenze, 17-9-2013 n. 1271, in *Redaz. Foro amm. TAR* 2013, 9; Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 12-6-2012, n. 550, in *Riv. Giur. Edil.*, 2012, 4, 934.

¹⁵ Cui fa rinvio il comma 4 dell'art. 16 l. 84/94. Tali presupposti sono stati fissati, per le imprese che effettuano operazioni portuali, dall'art. 7 del d.m. 31 marzo 1995, n. 585, dove si prevede la revoca dell'autorizzazione nel caso in cui l'impresa abbia perduto uno dei requisiti richiesti per il rilascio dell'atto autorizzatorio o non abbia rispettato le norme tributarie o tariffarie. Per le imprese che effettuano servizi portuali, la revoca può intervenire quando non vi sia stato il rispetto degli obblighi derivanti dal provvedimento o imposti da norme di legge o di regolamento, ai sensi dell'art. 3 comma 6 d.m. 6 febbraio 2001 n. 132.

Sul punto, vedasi anche Acquarone, *Le attività di promozione*, cit., 760 s..

quando le stesse, come nel caso in esame, non offrano un dato testuale dirimente.

D'altra parte, non è rinvenibile nessun principio che osti alla permeabilità dell'ordinamento portuale da parte di segnali ed indirizzi provenienti dalla elaborazione del diritto comune.

Appare quindi ragionevole prendere in considerazione anche l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, intervenuta nel ventennio trascorso dalla entrata in vigore della l. 84/94 ad oggi, che ha in parte modificato i punti di riferimento dell'interprete, espandendoli verso un diffuso rafforzamento della tutela prevenzionale verso i singoli ed ambientale verso la collettività.

Tra le molteplici indicazioni, sembra pregnante quella della Corte di legittimità per cui le disposizioni prevenzionali sono da considerarsi emanate nell'interesse di tutti e, di conseguenza, anche a vantaggio dei soggetti estranei al rapporto di lavoro, occasionalmente presenti nell'ambiente lavorativo, a prescindere, quindi, dall'esistenza di un legame contrattuale con il titolare dell'impresa¹⁶.

Anche se viene mantenuto il riferimento all'ambiente di lavoro – eventualmente esternalizzato – è stato quindi compiuto il faticoso passo di estendere la tutela a tutti i soggetti che entrano in contatto con l'attività produttiva potenzialmente dannosa, a prescindere da un rapporto qualificato con l'imprenditore.

Ne deriva che, pur nei margini di elevata opinabilità sottolineati nei punti che precedono, ben difficilmente potrebbe oggi sostenersi che, ove vi sia l'attribuzione di poteri idonei, in astratto, a realizzare un qualche livello di tutela dell'integrità fisica, possano essere autorizzate distinzioni tra i destinatari di tale tutela, vale a dire, calando la riflessione nella realtà portuale, tra i soggetti interni ed esterni al porto. Ciò anche perché, in concreto ed in particolare per le immissioni da rumore, eventuali azioni volte al contenimento delle stesse con beneficio dei residenti in adiacenza all'area portuale sarebbero, in primo luogo, doverose per proteggere la salute dei lavoratori dell'impresa portuale direttamente esposti.

¹⁶ Tra le altre, Cass. pen. 17-4-2012, n. 23147, *CED Cass. pen.* 2012; Cass. Pen. 19-3-2013, n. 42647, in *Dir. e Giust.*, 2013, con nota di C. Bossi. Tale linea interpretativa si è sviluppata a partire da Cass. Pen. 18-12-2002, n. 4849, in *Amb. e sic.* 2004, 1, 71.

In altri termini, a fronte della indicazione testuale – per tale settore completa e specifica - degli obblighi di vigilanza dell’Autorità portuale in materia di sicurezza rispetto ai rischi connessi alle attività commerciali ed industriali, diventa oggi difficilmente sostenibile la liceità di una selezione dei soggetti tutelati, mentre appare assai più in linea con le indicazioni di sistema l’estensione della tutela a tutti, indistintamente, coloro che vengano a trovarsi in una situazione di contatto potenzialmente lesivo con l’attività di impresa.

Si coglie, per altro profilo del tutto convergente con quello appena esaminato, nelle indicazioni di principio della giurisprudenza più recente, una “assolutizzazione” della tutela della salute, cui viene attribuita la natura di diritto soggettivo assoluto e primario¹⁷, relativamente al quale la pubblica amministrazione è priva di poteri di affievolimento¹⁸.

¹⁷ Cass. s. u. 27-2-2013, n. 4848, cit., relativa ad un caso di immissioni acustiche provenienti da un parco giochi; Cass. s. u. 8-3-2007, n. 4908, in *Foro it.* 2007, 1, I, 221 s.; Cass. s. u. 1-8-2006, n. 17461, in *Giust. Civ.* 2007, 3, I, 624 s..

L’evoluzione del diritto alla salute come diritto primario è iniziata con la sentenza della Corte Cost. 26-7-1979, n. 88, in *De Jure*; successivamente, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ha ribadito in numerose pronunce l’“assoluta primarietà” del diritto alla salute riconosciuto dall’art. 32 cost. e, quindi, l’impossibilità di affievolirlo, in quanto intangibile da ogni forma di compressione da parte dell’autorità amministrativa.

¹⁸ Con conseguente rilevanza ai fini del riparto della giurisdizione e devoluzione alla giurisdizione ordinaria del contenzioso relativo a domande di risarcimento del danno proposte dai privati, nei confronti della pubblica amministrazione o dei suoi concessionari, per la violazione del principio del *neminem laedere* e senza mettere in discussione il potere autoritativo e la discrezionalità della pubblica amministrazione; sul punto, cfr. R. Giovagnoli, *Il risarcimento del danno da provvedimento illegittimo*, Milano, 2010, 105 s.. In giurisprudenza, da ultimo, si veda Cass. s. u. 6-9-2013, n. 20571, cit., dove si afferma, relativamente alla domanda avanzata da un soggetto affinché fosse inibita l’immissione di rumori eccedenti i limiti della normale tollerabilità dal confinante plesso scolastico, che l’inosservanza, da parte della pubblica amministrazione, nella gestione e manutenzione dei beni che ad essa appartengono, delle regole tecniche, ovvero dei canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario non solo ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della p.a. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove miri alla condanna della stessa ad un *facere* (o ad un *non facere*), giacché la domanda non investe scelte ed atti autoritativi dell’amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere*. Si vedano in merito anche Cass. s. u. 5-7-2013, n.16883, in *Dir. e Giust.* 2013, 1002 s., con nota di G. Milizia; Trib. Firenze 19-3-2012, in *Giur. Merito*, 11, 2012, 2317, con nota di A. Lamorgese; Cass. s. u. 22-12-2010, n. 25982, in *Foro Amm. - C.d.S.* II, 2011, 1, 48; Trib. Bergamo 8-3-2008, in *Giur. Merito* 2009, 2, 348, con nota N. Raffaelli; Cass. s. u. 28-11-2005, n. 25036,

Significativamente, la pronuncia del Tribunale di Civitavecchia sopra citata¹⁹ ha dibattuto la necessità di un temperamento tra le esigenze, da una parte, dell'ordinario svolgimento dell'attività portuale, alla cui regolamentazione non sono estranee ragioni di pubblica sicurezza oltre che di sviluppo commerciale e, dall'altra, della salvaguardia degli interessi del privato.

È stato correttamente rilevato in quella pronuncia che la questione si colloca su di un livello sistematico, in cui entra in gioco la contrapposizione tra interessi tutti costituzionalmente tutelati.

Ne è riprova la circostanza che, per ciò che concerne la posizione del privato di fronte ad immissioni lesive, a partire dagli anni settanta, si è sviluppato un orientamento interpretativo che ha contribuito a disancorare l'articolo 844 c.c. dalla sua originaria funzione protettiva del diritto di proprietà e ad applicarlo in senso estensivo, ponendolo a servizio della tutela di valori garantiti dalla Carta Costituzionale, come la salute quale bene primario ed insopprimibile dell'individuo²⁰.

Nel senso di confermare la prevalenza, nel contrapposto bilanciamento di interessi tutti meritevoli di tutela, di quello privato alla salvaguardia della salute, si è altresì espressa la copiosa giurisprudenza in tema di inquinamento acustico nell'esercizio di attività aeroportuali²¹.

in *Riv. giur. edil.*, 2006, 2, I, 367. *Contra*, la altrettanto recente sentenza delle Sezioni Unite del 28-6-2013, n. 16304, in *Giust. civ.* 2013, 9, I, 1694, dove la competenza della giurisdizione amministrativa viene estesa anche a domande risarcitorie con cui si invochi la tutela di diritti fondamentali, come quello alla salute, affermando l'inesistenza nell'ordinamento di un principio che riservi esclusivamente al giudice ordinario la tutela dei diritti costituzionalmente protetti.

¹⁹ Trib. Civitavecchia 5-2-2007, cit., secondo il quale è lo stesso legislatore che, con l'imposizione in via generale e astratta di limiti diversificati di emissione, di immissione e differenziali, ha disegnato il temperamento tra le conseguenze necessarie - in termini di inquinamento acustico - dello sviluppo delle attività umane e gli interessi dei soggetti che maggiormente subiscono tali conseguenze.

²⁰ Cfr. Tribunale Roma 9-5-2011, in *Resp. civ. prev.*, 11, 2011, 2331 s., con nota di R. Tommasini; M. R. Maugeri, *Immissioni acustiche, normale tollerabilità e normative di settore: la nuova disciplina*, in *Nuova giur. comm.*, 2010, II, 204 s..

²¹ Cfr. Tribunale Milano, 23-9-2008, n.11169, in *Giust. Milano* 2008, 9, 58, che ha ritenuto il Ministero dei trasporti e la società di gestione passivamente legittimati per l'azione di danni da inquinamento acustico e di gas di scarico proveniente dall'aeroporto di Malpensa, il primo per le specifiche competenze in materia e le funzioni di indirizzo vigilanza e controllo

6. — Alla luce delle indicazioni di principio sopra esaminate in sintesi, una ricognizione meramente schematica delle regole normative applicabili come quella operata dalla sentenza del Tribunale della Spezia non appare del tutto esauriente nella sua linearità.

Le Autorità portuali potrebbero infatti essere chiamate a scontare la propria natura di enti pubblici, preordinati al perseguimento di finalità specifiche di pubblico interesse e, per ciò stesso, in posizione istituzionalmente antitetica rispetto alla assunzione di comportamenti non conformi a legge da parte delle imprese sulle quali esercitano la direzione ed il controllo.

D'altra parte, secondo quanto sopra osservato, il testo dell'art. 6 l. 80/94 non consente di ritenere i poteri di coordinamento e di controllo assegnati all'Autorità portuale ed al suo Presidente come limitati esclusivamente al governo della sicurezza portuale; di conseguenza, gli stessi sono astrattamente idonei a costituire strumenti di supervisione generale dell'attività del porto.

Operando una sorta di sillogismo tra i suddetti elementi e tenendo conto delle indicazioni estensive di sistema sinteticamente richiamate nel punto che precede, potrebbe allora ipotizzarsi che tra i poteri/doveri della Autorità portuale sia altresì ricompreso quello di vigilare, anche mediante disposizioni di regolamentazione preventiva, affinché l'attività delle imprese operanti in porto (ivi compresi gli armatori delle navi all'ormeggio) non arrechi danni a terzi.

Sotto altro profilo, si rileva che la genericità con la quale l'azione di controllo dell'Ente portuale viene definita non appare di per sé ostativa alla specificazione di volta in volta richiesta da situazioni contingenti e si osserva come tale azione vada comunque assolta dal sospetto di costituire una prescrizione normativa "in bianco"²². Essa esaudisce in ogni caso i

e la seconda per la gestione delle attività aeroportuali, relativamente sia alle fasi di decollo e di atterraggio, sia a quelle di manutenzione, revisione e prove motori degli aeromobili, con richiamo alla l. n. 447/1995; Tribunale Roma 20-12-1999, in *Riv. circolaz. trasp.* 2000, 357, che ha affermato il principio per cui "nel contrapposto bilanciamento di interessi tutti meritevoli di tutela, quali quello pubblico all'esercizio dei trasporti aerei e quello privato alla salvaguardia della salute, quest'ultimo deve necessariamente prevalere".

²² Sul punto appare significativa la recente sentenza di Cons. Stato 23-11-2011, n. 6175, in *Foro Amm. - C.d.S.*, II, 2011, 3487, in cui si statuisce, in merito a numerose ordinanze

requisiti di tipicità dell'azione amministrativa, in quanto soddisfa il criterio finalistico proprio dell'amministrare nel generale interesse pubblico e si avvale di uno strumento, vale adire il potere di emissione di regolamenti ed ordinanze, i cui effetti sono predeterminati ed assistiti da un sistema normativo di garanzia (i rimedi generali avverso gli atti provenienti dal soggetto pubblico) per l'impresa portuale destinataria.

Sembra rafforzare la tesi del dovere di attivazione da parte della Autorità portuale, pur, si ripete, con gli ampi margini di opinabilità sopra evidenziati, l'obbligo di adozione, imposto dall'art. 5 della l. 84/94, del piano regolatore portuale, redatto dal Comitato portuale ed indicato come strumento obbligatorio di delimitazione dell'ambito del porto e di "disegno" del suo assetto complessivo²³.

Secondo il comma 4 dello stesso articolo, lo strumento pianificatorio deve essere sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale, anche con specifico riferimento al rumore²⁴. Tale valutazione (usualmente indicata con l'acronimo V.I.A.) è stata introdotta per le strutture portuali già a partire dal d.p.c.m. n° 377 del 10 agosto 1988, che ha recepito la Direttiva del

emesse dall'Autorità che imponevano alla società Ferport la prosecuzione del servizio di manovra ferroviaria nel Porto di Genova dalla medesima esercitato, che la previsione del potere di ordinanza da parte dell'art. 6 comma 1 lett. a), in connessione con i compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1 e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, pur se non preordinato nei contenuti, soddisfa al requisito di predeterminazione imposto dai principi costituzionali quando finalizzato e proporzionato ad eliminare il rischio.

²³ In merito e per un ulteriore approfondimento, si fa rinvio all'ampia disamina contenuta in S. M. Carbone, F. Munari, *La disciplina dei porti*, cit., 101 s.; A. Romagnoli, *Il piano regolatore portuale*, in *Dir. trasp.* 2003, 61 s.; G. Acquarone, *Il piano regolatore delle Autorità portuali*, Milano, 2009, in particolare 259 s.; Acquarone, op. cit., 708 s.; F. Pellegrino, *L'ambito portuale ed i piani regolatori portuali*, in questa *Rivista*, IV, 2008. Merita rilevare che nelle *Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori Portuali (Art. 5 Legge n. 84/1994)*, elaborate da una Commissione ministeriale nominata con d.m. 19 maggio 2003 ed emanate con la circ. 15 ottobre 2004, prot. 17778 MM, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, viene sottolineato che "il vero elemento di profonda innovazione è quello di aver trasformato il PRP da mero strumento di programmazione di opere portuali (in un indefinito intervallo temporale) a vero e proprio strumento di pianificazione del territorio portuale".

²⁴ Come previsto nelle *Linee guida per la redazione dei Piani Regolatori Portuali*, cit..

Consiglio 337/85/CEE²⁵.

Sulla base dei risultati della valutazione acustica e tenendo conto delle condizioni della cintura esterna all'area portuale, l'Autorità deve proporre una zonizzazione acustica perimetrale dell'area del porto, con definizione della estensione e localizzazione della "fascia cuscinetto" prevista dalle vigenti normative nazionali e regionali.

Si può a questo punto supporre che la mancata adozione del piano regolatore relativamente alle aree portuali e la mancata effettuazione (quantomeno) della V.I.A., ove conducessero ad un assetto delle attività d'impresa autorizzate ed in concessione tale da generare o consentire un impatto ambientale dannoso, potrebbero comportare, in capo all'Autorità portuale, una responsabilità omissiva diretta per la lesione degli interessi collettivi tutelati²⁶, della cui ampiezza si è recentemente occupata anche Corte di Giustizia UE²⁷. Appare infatti innegabile che il governo

²⁵ L'art. 5 l. 84/94 risulta peraltro in fase di revisione, essendo stato predisposto anteriormente all'entrata in vigore della normativa del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che ha imposto la sottoposizione dei piani e dei programmi aventi impatto ambientale significativo alla Valutazione Ambientale Strategica (per acronimo, VAS), in presenza di contenuti progettuali. Peraltro, pur nell'attuale mancanza di un obbligo di legge, alcuni piani regolatori portuali sono già stati sottoposti a VAS ad iniziativa delle Autorità portuali emananti, come del resto avallato dalla più recente giurisprudenza in materia di zonizzazione areoportuale (TAR Lombardia 15-7-2013, n. 668, in *Giustizia amministrativa.it*).

²⁶ Si veda, sia pure su diversa fattispecie, T.A.R. Lombardia, Brescia, 11-8-2007, n. 726, in *Riv. giur. amb.* 2008, 2, 439 s., con nota di F. Castoldi, che ha statuito la condanna della Regione Lombardia, in solido con il titolare dell'impresa, a risarcire il danno subito dal proprietario di un immobile limitrofo ad un impianto per il trattamento dei rifiuti pericolosi, il cui esercizio è stato autorizzato nonostante le immissioni pericolose ed in ogni caso nonostante l'omissione della procedura di valutazione dell'impatto ambientale.

Eventuali azioni contro l'Autorità portuale per una carente valutazione del rischio acustico, trattandosi di materia attinente l'assetto urbanistico e il governo del territorio, sarebbero riservate –facendo salve le continue oscillazioni giurisprudenziali sul riparto di giurisdizione – alla competenza esclusiva del giudice amministrativo che, come stabilito dal codice del processo amministrativo entrato in vigore con il d.l. 2 luglio 2010, è giudice non soltanto degli atti e dei provvedimenti, ma anche dei comportamenti della pubblica amministrazione.

²⁷ Ceg., sez. IV, 14-3-2013, n. 420, *Leth c. Rep. Österreich e altro*, in *Foro amm. - C.d.S.*, II, 2013, 3, 619 s., dove si afferma che la circostanza che una valutazione dell'impatto ambientale sia stata omessa, in violazione di quanto prescritto dalla direttiva 85/337/CEE, di per sé non conferisce ad un singolo, secondo il diritto dell'Unione e fatte salve le norme del diritto nazionale meno restrittive in materia di responsabilità dello Stato, un diritto al risarcimento di un danno puramente patrimoniale, indirettamente riaffermando la risarcibilità di un

sull'impatto ambientale delle attività svolte nell'area portuale determini un ulteriore livello di coinvolgimento diretto dell'Autorità, questa volta riguardante la generalità dei soggetti e concernente l'adeguatezza dei contenuti del piano regolatore portuale nonché della relativa valutazione dell'impatto sull'ambiente e sulla comunità nei quali il porto si inserisce.

L'Autorità verrebbe pertanto ad assumere, in relazione alla gestione dell'area portuale e ferme restando le competenze concorrenti regionali e statali, una posizione assimilabile a quella facente capo ai Comuni, ai quali spetta la pianificazione e la sorveglianza ambientale del territorio e sull'uso speciale dei beni demaniali, nonché i congiunti poteri di emettere d'autorità provvedimenti repressivi.

Ma, a prescindere dalla redazione, in piena conformità ai contenuti imposti dal legislatore, del piano regolatore, quali mezzi di azione avrebbe a disposizione l'Autorità portuale per esigere ed assicurare il rispetto di quest'ultimo ed, in ipotesi, dei limiti normativi generali in materia di emissioni nocive?

Nella specifica ipotesi dell'inquinamento acustico, l'art. 9 l. 447/95 mette a disposizione dell'Ente territoriale comunale e degli organi dell'amministrazione centrale competente uno strumento speciale, con la attribuzione del potere di ordinare il ricorso temporaneo a speciali forme di contenimento o di abbattimento delle emissioni sonore, ivi inclusa l'inibitoria dell'attività fonte di inquinamento acustico ²⁸.

Senonché tale azione provvedimentoale non è estensibile all'Ente portuale, ostandovi il principio di tipicità dell'atto amministrativo ed essendo i poteri autoritativi dello stesso, come per tutte le pubbliche amministrazioni, delimitati dalla specifica disciplina di riferimento.

Qualora se ne ammettesse la sussistenza, il potere di vigilanza dell'Autorità portuale non potrebbe allora che estrinsecarsi con modalità che trovino riscontro normativo nella l. 84/94, e, quindi, necessariamente ricorrendo ai

danno non patrimoniale ed in particolare di una lesione all'integrità psico-fisica della persona.

²⁸ Le ordinanze con le quali viene esercitato il potere di disporre temporaneamente speciali misure di contenimento e riduzione delle emissioni sonore inquinanti (inclusa l'inibitoria totale o parziale delle attività), secondo la giurisprudenza uniforme, hanno natura di provvedimenti contingibili e urgenti, sia per la ontologica temporaneità delle misure adottabili, sia per il carattere innominato ed atipico (ovviamente solo quanto ai contenuti e non ai presupposti oggettivi e soggettivi) delle ordinanze stesse.

poteri di regolamentazione e di ordinanza previsti dall'art. 6²⁹.

Una soluzione potrebbe essere quella dell'inserimento sistematico, tra i contenuti del Regolamento portuale, di parametri ambientali, ivi compreso l'obbligo di rispetto dei limiti di immissione previsti dalle disposizioni generali, legislative e regolamentari.

Difficilmente può sfuggire che tale scelta, in apparenza tutt'altro che dirompente, se portata alle logiche conseguenze non potrebbe non comportare, nell'ipotesi di reiterato superamento, da parte delle imprese portuali, dei limiti recepiti dal Regolamento portuale (ma, in ogni caso, di quelli di legge), la necessità di attivazione dell'Autorità attraverso l'esercizio del potere di ordinanza nei confronti dell'impresa inadempiente.

In altre parole, nel caso in cui detti limiti recepiti risultassero superati, potrebbe essere ineludibile l'emanazione di provvedimenti di ordinanza a contenuto inibitorio rivolti, anche in via di urgenza, alle specifiche imprese portuali che hanno dato luogo allo sforamento.

L'osservanza del divieto di provocare immissioni superiori ai valori di soglia potrebbe essere altresì introdotta nel contenuto dei provvedimenti di autorizzazione, alla stregua di condizione di permanenza degli stessi.

Meno convincente appare l'ipotesi di inserimento di vincoli di immissione all'interno del provvedimento concessorio, anche se in alcune decisioni si registra la tendenza verso un modello contrattualistico della concessione, astrattamente funzionale in tal senso.

Risultano peraltro con piena evidenza le rilevanti problematiche correlate con tali iniziative, in ogni caso complesse ed onerose. Una delle esigenze più difficili da attuare sarebbe quella della osservanza, da parte della Autorità, di una ragionevole proporzionalità tra le misure ed i provvedimenti sanzionatori adottati e la potenzialità lesiva delle immissioni prodotte dall'impresa portuale e, più in generale, tra tali misure e la rimproverabilità (in termini di evitabilità e reiterazione) del comportamento dannoso da disincentivare.

Quali le conseguenze della mancata assunzione di iniziative da parte dell'Autorità portuale?

Deve osservarsi che di per sé la vigilanza, intesa nel senso prevenzionale sopra descritto, è finalizzata alla cura dell'interesse pubblico generale ai fini di assicurare l'osservanza della disciplina di settore e che nessuna

²⁹ Sulla natura di tali ordinanze si veda A.M. Citrigno, *Autorità Portuale*, cit., 113.

conseguenza, pertanto, potrebbe trarsi in capo al singolo dal mancato esercizio della stessa.

Sembra infatti che si verta, nella specie, in tema di poteri direttamente funzionali alla tutela di interessi generali, in relazione ai quali, in assenza di allegazione di danno, non è configurabile né un'obbligazione della p.a. nei confronti del singolo, né, conseguentemente, un correlato diritto soggettivo di quest'ultimo ad ottenere una tutela personale e diretta contro l'Autorità portuale.

Seguendo tale ricostruzione, la posizione dei terzi, singoli o enti rappresentativi di interessi collettivi, che si limitino a lamentare la mancata adozione di provvedimenti finalizzati al contenimento delle immissioni entro i limiti di legge, senza però allegare di averne subito un danno diretto (ed in particolar modo alla salute), appare configurabile come un interesse legittimo al corretto esercizio dei poteri della pubblica amministrazione tramite l'assunzione di provvedimenti finalizzati ad inibire comportamenti dannosi e comunque *contra legem*³⁰. In tale evenienza, il pregiudizio potrà ritenersi provato soltanto qualora colui che domanda la tutela giurisdizionale dimostri l'avvenuta violazione delle regole di imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione, alle quali deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa. Va tenuto presente, peraltro, che ampi margini di opinabilità caratterizzano la vasta materia dei rapporti e della natura delle posizioni soggettive tra pubblica amministrazione e privati, sulla quale si assiste a reiterati interventi delle Sezioni Unite della Corte di legittimità e del Consiglio di Stato, con esiti spesso divergenti.

Non può, infine, ignorarsi che il sistema di regolamentazione sopra ipotizzato andrebbe ad incidere, sia sotto il profilo organizzativo che sotto quello economico, sulle imprese, con il conseguente rischio di insorgenza di situazioni conflittuali tra queste ultime e l'Autorità portuale.

Va peraltro rilevato che, negli ultimi anni, si è registrato un *trend* po-

³⁰ Si veda, sul punto, Cons. Stato 8-9-2003, n. 5033, in *De Jure*. In tal senso, ha statuito, tra le altre, anche Cass. s. u. 15-11-1994, n. 9593, in *Mass. giust. civ.*, 1994, 11, dove si legge che non può considerarsi dedotta la lesione di un diritto soggettivo quando il privato censuri l'attività discrezionale di vigilanza o il cattivo esercizio di poteri di controllo, risolvendosi tali censure in un inammissibile sindacato del giudice ordinario sulla legittimità o sull'opportunità di atti amministrativi.

sitivo nella riduzione dei rischi da immissioni nocive grazie al progresso tecnologico ed ad una maggiore sensibilizzazione ambientale da parte della generalità degli operatori economici ³¹. Tale dato induce a confidare, a prescindere dall'esercizio di iniziative repressive, in uno spontaneo adeguamento, quantomeno graduale, ai limiti di legge, sia pure nell'ambito di attività fisiologicamente rumorose come quelle che tipicamente si svolgono nel porto.

7. — Le considerazioni finora esposte depongono per una possibile attribuzione, all'Autorità, del potere/dovere di svolgere, nell'ambito dei compiti generali di supervisione, anche azioni mirate a scoraggiare e prevenire la produzione di immissioni potenzialmente lesive da parte degli operatori portuali. Un siffatto dovere di intervento si collocherebbe in una fase, per così dire, "a monte" della eventuale causazione di un danno a terzi.

Quando invece vi sia un soggetto che lamenti di avere ricevuto una lesione all'integrità psicofisica per effetto delle propagazioni acustiche provenienti dall'area del porto, il giudizio che ne segue non investe il mancato esercizio, da parte dell'Autorità portuale, dell'attività amministrativa di regolamentazione di cui si è parlato nel punto che precede, bensì l'assunzione in fatto di un comportamento omissivo rispetto alla specifica azione lesiva posta in essere dall'impresa portuale. E tale comportamento, come sopra rilevato, secondo la giurisprudenza maggioritaria, in virtù della tutela privilegiata dalla stessa accordata al bene salute, deve sottostare al vaglio generale del "*neminem laedere*", cui neppure il soggetto pubblico può sottrarsi.

Si pone a questo punto la complessa questione, affrontata anche dalla pronuncia del Tribunale della Spezia, del contenuto e dei limiti del contributo causale ipotizzabile in capo alla Autorità portuale, ovviamente in via di concorso con quello dell'impresa portuale che abbia provocato immissioni superiori ai limiti di legge e la determinazione del danno lamentato —

³¹ Si fa in merito richiamo, anche per gli aspetti di analisi economica, a G. Alpa, M. Besone, A. Fusaro, *Immissioni, tutela della salute, analisi economica del diritto — una rassegna di orientamenti di dottrina e giurisprudenza*, in *Diritto.it*, tratto da *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, Roma, 2001, vol. 2, pag. 430 s..

quantomeno in via di prospettazione – dal soggetto che si afferma leso³².

Va premesso che, anche ipotizzando l'esistenza di un potere/dovere di intervento nei termini prospettati, non assolto dall'Autorità portuale, l'apporto determinante di quest'ultima resterebbe in ogni caso di natura concausale ed indiretta e, per evitare il rischio di una inammissibile attribuzione di responsabilità oggettiva per fatto altrui³³ – preoccupazione ben presente, ad esempio, nella sentenza del Tribunale della Spezia – dovrebbe essere vagliato con particolare rigore.

Di non sconfinare in tale area non consentita dal nostro ordinamento si è preoccupata da sempre la giurisprudenza, enunciando i criteri cui deve attenersi il giudice di merito davanti al quale sia dedotta una domanda risarcitoria ex art. 2043 c.c. nei confronti della pubblica amministrazione, criteri da ritenersi ormai consolidati³⁴.

³² Anche se non strettamente pertinente alla questione in esame, si richiama per completezza l'indicazione del Giudice delle Leggi, secondo cui, anche nell'ipotesi di riscontro dell'avvenuto superamento del limite di normale tollerabilità delle immissioni acustiche, va verificato se, quantomeno in via di prospettazione, esso comporti nel caso concreto un effettivo danno per la salute fisio-psichica del soggetto che agisce. Ciò perché l'esposizione ad immissioni sonore intollerabili non costituisce, di per sé, prova dell'esistenza di danno alla salute, la cui risarcibilità non consegue automaticamente dal superamento dei limiti di cui all'art. 844 cod. civ.. La responsabilità è infatti subordinata all'accertamento dell'effettiva esistenza di una lesione fisica o psichica eventualmente azionabile ai sensi degli artt. 2043 e 2058 cod. civ., non essendo a tal fine sufficienti generiche allegazioni afferenti alla nocività di questo sorrette, ad esempio, da "dati di comune esperienza". Si fa riferimento in merito a Corte Cost. 24-3-2011, n. 103, in *De Jure*, che richiama sua volta Cass. 10-12-2009, n. 25820, in *Arch. Loc.* 2010, 2, 135, dove, pur dandosi atto di alcune oscillazioni nella giurisprudenza di legittimità, si nega la configurabilità di un danno "in re ipsa" arrecato alla salute da immissioni sonore, che comportano unicamente l'operare di una presunzione sull'"*an debeatur*" e si ribadisce che, in assenza di finalità punitive, il risarcimento del danno per equivalente richiede un effettivo pregiudizio come causa giustificatrice dello spostamento patrimoniale da un soggetto ad un altro.

Sulla necessità di prova del danno da gestione del territorio vedasi anche T.A.R. Firenze Toscana 31-8-2010, n. 5144, in *Riv. giur. edil.* 2010, 6, I, 2062, Cons. Stato 14-6-2007, n. 3192, in *Giur. it.* 2007, 12, 2861.

³³ Si segnala che le questioni relative alla responsabilità per danno ambientale in relazione al principio di causalità ed al limite della responsabilità oggettiva hanno formato, di recente, oggetto della interessantissima ordinanza del Cons. Stato ad. plen., 25-9-2013, n. 21, in *Red. Giuffrè* 2013, conclusasi con un rinvio pregiudiziale sul punto alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

³⁴ Si vedano, tra le altre pronunce, T.A.R. Napoli Campania 25-1-2013, n. 599, in *Foro*

Sono in primo luogo richieste, inserendo a tutti gli effetti la responsabilità patrimoniale del soggetto pubblico nel sistema della responsabilità extracontrattuale, la sussistenza di un evento dannoso e la incidenza del danno su di un interesse rilevante per l'ordinamento, nella fattispecie esaminata certamente sussistente, quantomeno in via di prospettazione, dal momento che viene allegata una lesione potenziale del bene salute ³⁵.

È inoltre necessaria la riferibilità dell'evento dannoso ad una condotta commissiva od omissiva della pubblica amministrazione che, superando i limiti esterni della discrezionalità riconosciuta dalla legge, abbia leso un diritto soggettivo. Occorre, infine, la imputazione della condotta a titolo di dolo o di colpa, non essendo sufficiente il mero dato obiettivo della avvenuta adozione o esecuzione di un atto illegittimo (ovvero, può aggiungersi, con riferimento alla fattispecie relativa a danni da immissione, della mancata adozione di un provvedimento o di un comportamento ritenuti come dovuti).

Il contributo alla produzione del danno, dunque, non è automaticamente ravvisabile in presenza dell'astratta potenzialità lesiva di qualsiasi atto od omissione illegittimi, in quanto contrari all'adempimento dei poteri di vigilanza dell'ente pubblico; è invece necessario che si produca una lesione aggiuntiva e, per certi versi, autonoma, poiché vanno chiaramente distinti, da una parte, il momento della violazione degli obblighi e, dall'altra, quello, solo eventuale, della produzione del danno.

I parametri generali di giudizio sopra delineati devono poi essere declinati con riferimento alla specificità dei poteri di vigilanza e di controllo sui quali – secondo l'impostazione prescelta dal soggetto che si è rivolto al Tribunale della Spezia – potrebbe fondarsi la pretesa di corresponsabilità dell'Ente portuale nella produzione del danno asseritamente provocato.

Tali poteri attribuiscono alla Autorità uno *status* inquadrabile nella più generale categoria delle posizioni di garanzia, in quanto volti a neutralizzare le eventuali fonti di pericolo che possono minacciare il bene protetto. Il ruolo di garante presuppone infatti l'attribuzione, da parte di una norma legisla-

amm. - T.A.R., II, 2013, 1, 204, Cass. civ. 20-9-2006, n. 20328, in *Arch. giur. circolaz.* 2007, 9, 923, Cass. civ. s. u. 22-7-1999, n. 500, in *Foro amm.*, II, 2000, 349, con nota di G. Soricelli.

³⁵ Cass. Civ. s. u. 27-2-2013 n. 4848, cit.; Cass. Civ. s. u., 8-3-2008, n. 4908, cit.; Cass. Civ. s. u., 1-8-2006, n. 17461, cit..

tiva o contrattuale, del potere giuridico di impedire la lesione del bene.

Deve trattarsi di un potere di intervento diretto sulla situazione di rischio, in quanto è unicamente l'obbligo impeditivo che legittima l'equiparazione del comportamento omissivo a quello commissivo³⁶. Tuttavia, la giurisprudenza, con un rigore forse eccessivo anche se giustificato dalla preoccupazione di reprimere comportamenti elusivi, ha affermato che la posizione di garanzia può consistere anche soltanto nell'obbligo di esercitare un controllo sull'altrui operato, posto in capo ad un soggetto, privo di autonomi poteri impeditivi di possibili eventi lesivi, ma tenuto ad informare circa la situazione di pericolo in atto l'effettivo titolare di tali poteri di rimozione, affinché quest'ultimo ne faccia uso³⁷. Del resto, in dottrina si è rilevato che la posizione di garanzia potrebbe consistere "anche e soprattutto nella titolarità di un complesso di poteri correlati all'adempimento dell'obbligo sanzionato" aderendo alla cosiddetta "concezione sostanziale della posizione di garanzia"³⁸.

Va inoltre osservato che, per principio generale, la prevedibilità ed evitabilità dell'evento dannoso sono assorbite nella stessa norma cautelare che è oggetto della trasgressione, perché l'inosservanza della norma scritta comporta, in automatico, il rimprovero di imprudenza e negligenza, con conseguente responsabilità colposa per gli eventi di danno che essa mira a prevenire.

³⁶ Si veda, in merito, l'ampia disamina sulle tipologie della posizione di garanzia effettuata da Cass. pen. 16-2-2012, n. 17069, in *De Jure* e, tra le altre, Cass. pen. 8-10-2009, n. 4674, in *Cass. Pen.* 2010, 9, 3196, con nota di R. Russo. In dottrina, cfr. M. Grotto, *Principio di collaborazione, rimproverabilità soggettiva e colpa specifica*, Torino, 2012, 312 s..

In generale, sulla natura della responsabilità omissiva, si sono pronunciate Cass. 5-5-2009, n. 10285, in *Mass. giust. civ.* 2009, 5, 717; Cass. 20-9-2006, n. 20328, in *Arch. giur. Circolaz.* 2007, 9, 923, Cass. 23-5-2006, n. 1211, in *Mass. giust. civ.* 2006, 5, secondo cui, in relazione alla responsabilità per danni da illecito omissivo, l'obbligo giuridico di impedire il verificarsi di un evento dannoso può sorgere in capo ad un soggetto non soltanto quando una norma o specifici rapporti gli impongano di attivarsi per impedire l'evento, ma anche quando tale obbligo possa essere desunto in base a principi desumibili dall'ordinamento positivo e non sia espresso, quindi, in forme specifiche, con il conseguente dovere di agire per evitare il prodursi del danno.

³⁷ In tal modo si esprimono, tra le altre, Cass. pen. 16-2-2012, n. 17069, cit., Cass. Pen. 4-5-2011, n. 28932, in *Riv. Dott. Comm.* 2012, 1, 185, con nota di L. Chiaraviglio, in cui si ritiene sufficiente a fondare la responsabilità il potere "sollecitatorio" attribuito al soggetto in posizione di garanzia.

³⁸ La considerazione è svolta in M. Grandi – G. Pera, *Commentario alle leggi sul lavoro*, Padova, 2009, 2385 s..

La regola potrebbe essere applicabile nella fattispecie del danno da immissione, perché il divieto di superamento della soglia di legge ha di per sé natura normativa; tuttavia, l'automaticità non è pienamente operativa nelle ipotesi in cui la prescrizione comportamentale che si suppone non assolta sia generica e necessiti della determinazione, di volta in volta, dei contenuti del comportamento omesso. Tale carattere di genericità, come sopra visto, non può in linea di massima disconoscersi per i poteri/doveri attribuiti all'Autorità portuale dagli articoli 6 e 8 l. 84/94.

Ai fini della configurabilità della responsabilità, peraltro, l'addebito a titolo di colpa non può essere fondato solo sulla circostanza di rivestire una posizione di garanzia, perché si richiede altresì l'accertamento di una condotta concretamente colposa attribuibile al soggetto amministrativo dal punto di vista psicologico, in relazione alla specifica fattispecie³⁹. Deve, in particolare, essere verificata la effettiva possibilità di esercizio dei poteri di controllo sul decorso causale dell'evento dannoso.

Senza addentrarsi nelle complesse e parzialmente irrisolte problematiche relative alla natura ed agli elementi della responsabilità per colpa, ma calando le precedenti considerazioni nel caso di immissioni prodotte dalla attività portuale, si può osservare che, nello svolgimento delle competenze di controllo da parte della Autorità di governo del porto, non soltanto non appare esigibile una continua sorveglianza sull'esercizio di ogni attività di ciascuna impresa, ma il livello di diligenza richiesto va necessariamente rapportato alla specificità tecnica delle lavorazioni svolte ed alla prevedibilità che le stesse vengano eseguite con modalità irrispettose dei limiti legislativi di immissione.

Ciò perché, tenuto conto della variabilità e discontinuità che caratterizzano numerose lavorazioni portuali, soltanto un comportamento commissivo in violazione delle norme di rispetto, connotato da un'appa-

³⁹ La questione dell'elemento psicologico in riferimento alla responsabilità della pubblica amministrazione per danni è dibattutissima da tempo. Pur esulando dal presente scritto l'approfondimento del tema, va ricordata la sentenza del Consiglio di Stato 31-1-2012, n. 482, in *Resp. civ. prev.* 2012, 5, 1612 s., con nota di F. Cortese, che media tra l'impostazione della Corte di cassazione, per cui la responsabilità per colpa è subordinata alle regole generali dell'illecito, quella del Consiglio di Stato, che si attiene ad una forma di responsabilità con inversione dell'onere della prova e quella della Corte di Giustizia CE, che propende per l'operare di meccanismi di responsabilità oggettiva.

bile reiterazione da parte delle imprese e degli armatori, potrebbe essere rilevato e riconosciuto dall'Autorità portuale ⁴⁰.

La ricorrenza o meno di tali circostanze concrete deve essere rigorosamente vagliata nell'ambito del giudizio, sulla base degli elementi di fatto acquisiti.

Qualora le stesse venissero accertate, sarebbe effettivamente ipotizzabile, con tutti i profili di opinabilità sopra posti in evidenza, l'esigibilità di un intervento e, quindi, l'insorgenza del dovere di attivazione e di esercizio dei poteri di vigilanza in capo all'Ente portuale, configurandone la colpa in caso di omessa assunzione di misure volte a imporre la riconduzione delle immissioni al di sotto dei limiti di legge.

Unicamente in tale contesto fattuale, integrato dai canoni generali della imparzialità, correttezza e buona amministrazione, appaiono operativamente traducibili gli obblighi di controllo attribuiti alla Autorità portuale nella materia in esame, dalla cui violazione potrebbe originare una responsabilità da illecito.

8. — Lungi dall'essere definitivamente risolta, per tutto quanto osservato nei punti che precedono, la questione della responsabilità delle Autorità Portuali a fronte di attività generatrici di immissioni acustiche presenta margini interpretativi non esigui, correlati alla portata ed al grado di specificità che si ritenga di poter attribuire ai poteri/doveri contemplati dalla l. 84/1994 ed al peso che si reputi di concedere alle indicazioni normative ed interpretative elaborate a livello generale.

In astratto, sembrano essere stati posti a disposizione delle Autorità portuali strumenti adattabili anche a monitorare il rispetto di limiti normativi di immissione, mediante l'inserimento di previsioni *ad hoc* nel contesto del Regolamento portuale, la implementazione degli obblighi posti a carico delle imprese autorizzate ai sensi dell'art. 16 l. 84/94 ed, in caso di inosservanza, l'adozione di provvedimenti di revoca nonchè l'emissione di ordinanze a contenuto inibitorio o sanzionatorio opportunamente vincolato.

In fatto, tuttavia, non può non constatarsi la particolare onerosità degli

⁴⁰ In tal senso si trovano alcuni spunti in G. Camarda, *La responsabilità per la movimentazione di merci pericolose in ambito portuale*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2004, 219 s..

adempimenti che ne deriverebbero per le Autorità portuali; l'assolvimento dei compiti di vigilanza sulle immissioni richiede infatti una struttura (anche tecnica) apposita e comporta molteplici problematiche di interazione con la sfera organizzativa delle imprese armatrici e di quelle operanti in porto.

Allo stato, peraltro, le perplessità indotte dalla assenza di un definitivo inquadramento sistematico e dalla obiettiva complessità dei compiti richiesti, che potrebbero giustificare nella sostanza la decisione negativa del Tribunale della Spezia, si scontrano, da una parte, con le potenzialità espansive delle disposizioni sopra richiamate e, dall'altra, con la preminenza della tutela del diritto alla salute –anche tramite il rispetto dei limiti di immissione nociva- ormai immanente nel sistema normativo, in più sedi riconfermata dalla giurisprudenza, le cui indicazioni non pare realistico ignorare.

All'incertezza del quadro normativo si aggiunge quella del quadro tecnico circa le soglie di inquinamento da rumore nello specifico settore, che rende oggettivamente difficoltosa l'identificazione, da parte degli enti portuali, delle zone acusticamente compromesse ai fini dell'adozione dei piani di contenimento e abbattimento in linea con la disciplina generale.

Va però notato che, alla sempre maggiore "responsabilizzazione" di tutti gli operatori in materia prevenzionale ed ambientale, verificatasi negli ultimi anni anche in risposta alla pressante spinta comunitaria, ha fatto seguito, da parte di numerose Autorità portuali, l'effettuazione di analisi tecniche spesso espletate congiuntamente con il Comune in cui il porto è inserito, finalizzate alla mappatura e conseguente regolamentazione del fenomeno dell'inquinamento anche acustico con l'emissione di apposite ordinanze.

Tale fenomeno appare in ogni caso come un segno evidente della percezione, da parte degli enti portuali, di un proprio diretto coinvolgimento nella gestione del rischio da immissione e della opportunità di disciplinare specificamente alcune attività oggettivamente caratterizzate dalla produzione di immissioni sonore di livello prossimo ai limiti di legge.

Sulle problematiche relative all'inquinamento acustico prodotto dalle attività portuali sono stati realizzati, a partire da qualche anno, specifici studi e progetti ⁴¹, ai quali è seguita la attivazione di alcune Autorità por-

⁴¹ La riduzione dell'inquinamento acustico nelle aree portuali ha costituito l'obiettivo del

tuali, tra cui proprio quella della Spezia ⁴².

Le questioni lasciate insolte dalla disciplina normativa appaiono quindi almeno parzialmente superate dalle iniziative concretamente adottate nella realtà portuale.

In particolare, sembra sia stata raggiunta, anche da parte delle stesse Autorità, la consapevolezza che la peculiarità delle localizzazioni portuali, quali ambienti estremamente articolati, caratterizzati dall'esistenza di una zona di interfaccia in cui il complesso portuale sfuma in quello urbano interferendo con quest'ultimo, richiede particolari metodi di analisi, di modellizzazione e di contenimento dell'impatto acustico sull'ambiente circostante: il tutto nel delicatissimo equilibrio tra le finalità di tutela del controllo e le ragioni dell'autonomia di impresa

progetto "NoMEPorts" ("Noise Management in European Ports"), nato con allo scopo di fornire adeguati strumenti e metodologie per la gestione e la riduzione del rumore determinato dalle attività connesse alle infrastrutture portuali, riducendo l'impatto inquinante dei porti sulle città che li ospitano. Il progetto ha visto la partecipazione di sei Autorità Portuali europee (Amsterdam, Copenaghen-Malmo, Civitavecchia, Amburgo, Livorno e Valencia). In merito, cfr. L. Boccini – A. Iacoponi, *Analisi degli aspetti legati al rumore di origine portuale: il progetto NoMEports*, in *Qualità dell'ambiente urbano - VIII Rapporto*, Edizione 2012, *Focus su porti, aeroporti ed interporti.*, pag. 93; *NoMEPorts Project - The port sector's initiative in port area noise mapping and management-Layman's Report*, in http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.showFile&rep=file&fil=LIFE05_ENV_NL_000018_LAYMAN.pdf, dove si osserva che le linee guida di misurazione e di contenimento del rumore elaborate a seguito del progetto facilitano la identificazione delle fonti potenziali delle sorgenti di rumore e la efficace individuazione delle zone critiche, incrementando l'efficienza della mappatura e riducendo i costi associati. Cfr. anche W. Piromalli, *Il rumore portuale: il caso di Genova*, in 5° Giornata di Studio sull'Acustica Ambientale – Arenzano 19 ottobre 2012, passim.

⁴² L'Autorità portuale della Spezia ha emesso, per il contenimento del rumore derivante dalle attività svolte in porto, le ordinanze 19/2000 del 15/5/2000 (Limitazioni sobbalzo rimorchi portuali industriali); 20/2000 del 15/5/2000 (Limitazioni rumore gru); 30/99 del 30/9/1999 (prescrittiva di misure sulla limitazione del rumore dal traffico portuale e movimentazione container nei piazzali del porto commerciale).