



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



LE AUTORITÀ DI SISTEMA PORTUALE ED IL CLUSTER MARITTIMO DI FRONTE ALLA PANDEMIA DA NUOVO CORONAVIRUS SARS-COV-2

La materia portuale è una materia concorrente tra Stato e Regioni, in tale settore si è registrata quella mancanza di leale cooperazione tra le due istituzioni. Il presente contributo intende analizzare l'impatto di un incidente di safety come una epidemia nel sistema portuale, caratterizzato dalla presenza di un coacervo di attori e competenze.

di **Luca Scotto**

IUS/06 - DIRITTO DELLA NAVIGAZIONE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Raffaele Giaquinto

Publicato, Venerdì 10 Aprile 2020

Sommario: 1. Introduzione. 2. Lo stato di emergenza in Costituzione. 3 La tutela del diritto alla salute nel sistema portuale ai tempi della COVID-19. 4 Il caso della Regione Sicilia e Sardegna. 5 Gli strumenti di coordinamento della l. 84/1994 tra gli attori di security e safety. 6 Conclusioni.

1. Introduzione

Il 31 gennaio 2020 con delibera del Consiglio dei Ministri si è dichiarato lo stato di emergenza a seguito del rischio sanitario causato dal virus Sars-CoV-2, responsabile della malattia COVID-19. Il 30 gennaio 2020 dopo la seconda riunione del Comitato di sicurezza (Emergency Committe), il Direttore generale dell’OMS ha dichiarato il focolaio internazionale da COVID-19 un’emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale (Public Health Emergency of International Concern – PHEIC), come sancito nel Regolamento sanitario internazionale (International Health Regulations, IHR, 2005). Si è arrivati fino all’11 marzo 2020, giorno in cui è stata proclamata la pandemia. Prima della proclamazione della pandemia da parte dell’OMS, il Governo è intervenuto con una serie di provvedimenti: il d.l. 23 febbraio 2020 n. 6 e numerosi d.P.C.M. per fronteggiare il diffondersi del Sars-CoV-2, tra cui quelli dell’8 e 9 marzo 2020, che hanno inciso pesantemente sulla libertà di circolazione delle persone ^[1].

I prodromi per il cluster marittimo della nuova emergenza sanitaria si erano verificati lo scorso 30 gennaio 2020, quando nel porto di Civitavecchia (RM) si era negato lo sbarco dei seimila passeggeri dalla nave da crociera Costa Smeralda per due sospetti casi da Sars-CoV-2. In tale occasione il Sindaco di Civitavecchia si era opposto allo sbarco dei passeggeri, poiché per la tutela della salute e della sicurezza della propria comunità, il primo cittadino chiedeva il risultato delle analisi sui due casi sospetti a bordo ^[9].

Nel caso fosse stato consentito lo sbarco dei passeggeri dalla Costa Smeralda, senza un esame preventivo sui due casi sospetti da COVID-19, i passeggeri sarebbero transitati nel territorio comunale di Civitavecchia ed il Sindaco per la tutela della sicurezza pubblica della propria comunità, avrebbe senz’altro potuto esercitare un potere di ordinanza contingibile ed urgente quale capo del governo locale (art. 50, co. 5, d.lgs. 267/2000), potere correlato ad emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale ^[2], avvalendosi anche del COC (Centro Operativo Comunale), struttura operativa comunale in cui si organizzano sia nel tempo ordinario sia sotto emergenza le attività di protezione civile (art. 15 l. 225/1992).

2. Lo stato di emergenza in Costituzione

La vicenda della Costa Smeralda richiama il concetto di emergenza, intesa come un fatto che non rientra in una fattispecie astratta e nei cui confronti c'è la necessità giuridica di un intervento normativo^[3]. Mentre in altri ordinamenti giuridici l'emergenza ha una disciplina costituzionale ad hoc (si pensi alla Spagna, dove l'art. 116 delle Costituzioni disciplina lo Stato di allarme, d'eccezione e d'assedio), che comporta la sospensione dei diritti per un determinato periodo di tempo, nella Costituzione italiana «non ci sono disposizioni sulla distribuzione dei poteri in una fase di emergenza, ma sussistono tre diverse tipologie di situazioni che regolano la possibilità di uno spostamento delle competenze costituzionalmente previste»^[4].

Una prima situazione è regolata dall'art. 78 Cost. in cui lo stato di guerra è deliberato dalle Camere, che «conferiscono al Governo i poteri necessari» e dichiarato dal Presidente della Repubblica (art. 87 Cost., co.9). Tuttavia, è da sottolineare come non si sia mai fatto ricorso a tale procedura poiché il concetto di guerra va aggiornato con quello più flessibile ed attuale di conflitto armato^[5].

La seconda situazione riguarda l'adozione da parte del Governo, sotto la sua responsabilità «in casi straordinari di necessità ed urgenza» di provvedimenti provvisori con forza di legge che devono essere convertiti in legge entro sessanta giorni (art. 77). La terza situazione fa riferimento al rapporto tra Stato, Regioni e autonomie locali, prevedendo che il Governo possa esercitare dei poteri sostitutivi, tra l'altro nel caso di «pericolo grave per la sicurezza e l'incolumità pubblica» (art. 120 Cost.). In mancanza di disposizioni costituzionali sulla distribuzione dei poteri in una fase di emergenza, quest'ultima «è sempre stata connessa alla contingente circostanza che ne motivava l'adozione con lo strumento della legge ordinaria»^[6]. Si pensi alla dichiarazione dello stato di emergenza ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 1/2018 (Codice della protezione civile) che stabilisce l'ambito di intervento e poteri delle ordinanze della protezione civile (art. 25), attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 7), in base ai limiti delle ordinanze contingibili ed urgenti^[7].

3. La tutela del diritto alla salute nel sistema portuale ai tempi della COVID-19

Per il settore dei trasporti, escluso quello marittimo, occorre segnalare, in merito all'emergenza epidemiologica da COVID-19: il decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro della salute 12 marzo 2020 n. 112, in cui si assicurano nel settore del trasporto aereo esclusivamente i servizi minimi essenziali. All'art. 2, co. 2, di tale decreto, si stabilisce che il personale degli Uffici di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF) ed i Servizi territoriali per l'assistenza sanitaria al personale navigante, marittimo e dell'aviazione civile (SASN), qualora siano dipendenti o abbiano un contratto temporaneo con il Ministero della Salute e prestino

servizio presso gli aeroporti, non inclusi nel co. 1, dell'art. 2, del decreto testé citato, possono essere utilizzati per le esigenze sanitarie di aeroporti o porti limitrofi; il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro della salute 13 marzo 2020 n. 113, con il quale si garantiscono nel settore ferroviario i servizi minimi essenziali. Sono state poi emanate le "Linee guida per adempimenti dei settori dei trasporti e della logistica" annunciate dal Ministro dei trasporti e delle infrastrutture lo scorso 8 marzo 2020.

Tale documento dopo avere indicato alcuni provvedimenti comuni sull'informazione e la sanificazione, si articola in cinque capitoli: settore aereo; settore autotrasporto merci; settore autotrasporto pubblico locale; settore ferroviario e settore marittimo. Per il settore marittimo il decreto ministeriale 12 marzo 2020 n. 112 prevede l'utilizzo di personale degli USMAF/SASN in porti limitrofi non compresi nell'elenco degli aeroporti elencati (art. 2, co. 1.). L'unico provvedimento nel comparto marittimo, per contrastare la diffusione del Sars-Cov-2, riguarda il Ministero della Salute che con la circolare 6 febbraio 2020 n. 3821, obbliga ciascuna nave che deve accedere in un porto italiano, indipendentemente dalla provenienza nazionale o internazionale, a richiedere il rilascio della Libera Pratica Sanitaria (LPS) all'USMAF competente per territorio.

La procedura attraverso la quale si rilascia la Libera Pratica Sanitaria consente alle navi provenienti dai porti extracomunitari di iniziare le operazioni di sbarco ed imbarco di persone e le operazioni di tipo commerciale, in base al D.P.R. 4 aprile 2001 n. 232 (Regolamento concernente la concessione della libera pratica alle navi). Sono escluse invece dal provvedimento di Libera Pratica Sanitaria, secondo la circolare del Ministero della Salute 12 febbraio 2020 n. 4374, le imbarcazioni che rientrano nello stesso porto da cui sono partite, oppure le navi che effettuano tragitti su porti nazionali, sempre che non abbiano imbarcato altre persone in operazioni off shore o di soccorso in mare. La circolare precisa che le navi che arrivino dai porti nazionali, dopo una navigazione di durata inferiore alle 6 ore, possono comunicare per le vie brevi, all'USMAF del Ministero della Salute competente per il porto di arrivo, casi di sospetta malattia infettiva a bordo.

Nel corso del comitato per la protezione dell'ambiente marino, tenuto a Londra dal 17 al 21 febbraio 2020, si è riscontrata la difficoltà di alcune delegazioni dell'International Maritime Organization (IMO) di adempiere ai propri obblighi, ai sensi delle convenzioni dell'organizzazione marittima internazionale per lo scoppio della malattia COVID-19. In merito a tale situazione il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto ha emanato delle circolari in qualità di Port State Control (PSC): la n. 4/2020 "Coronavirus (nCov-2019)-Visite ispezioni a bordo; la n. 5/2020, "Coronavirus (nCov-2019)-Visite in Commissione"; la n. 6/2020, "Coronavirus (nCov-2019)- Service periodici eseguiti da ditte esterne"; la n. 9/2020 "Coronavirus (nCov-2019)-visite a carena secco".

Il Controllo dello Stato di Approdo (PSC) è esercitato nei confronti di quelle navi straniere che giungano nei porti comunitari, finalizzato ad una serie di controlli tesi ad accertare la conformità delle stesse, alla normativa internazionale dell'International Maritime Organization (IMO) e dell'International Labour Organization (ILO), nonché del Paris Moudel 1982 e tese a contrastare il fenomeno delle “carrette del mare”.

Con il d.P.C.M. 11 marzo 2020 sono state adottate le ulteriori misure di contenimento e di gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 su tutto il territorio nazionale. Tale d.P.C.M. interessa il sistema portuale all'art. 1, punto 5) in cui si stabilisce che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro della salute può disporre la soppressione dei servizi di trasporto ferroviario, aereo e marittimo, sulla base di effettive esigenze e con la finalità di garantire i servizi minimi essenziali.

Il già menzionato d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, convertito con modifiche nella l. 5 marzo 2020 n. 13, a cui si rifanno in base all'art. 3, d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, i vari d.P.C.M., provvede all'art. 1 a fornire una serie di provvedimenti normativi, volti ad ostacolare la diffusione della malattia COVID-19, da parte di non meglio precisate autorità competenti, disponendo all'art. 2 che «le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da Covid-19 anche fuori dei casi di cui all'art. 1 comma 1».

Nei casi di estrema necessità ed urgenza si evidenzia il potere del Ministro della salute, delle Regioni e dei Sindaci di emettere ordinanze, nelle more dell'adozione dei decreti del presidente del Consiglio dei Ministri (art. 3, co. 2, d.l. 23 febbraio 2020 n. 6). Ai fini di una sistematizzazione dei rapporti tra Stato, Regioni e Comuni ed una uniformità normativa dei d.P.C.M., delle ordinanze regionali, sindacali emanate per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID.19, si è proceduto all'adozione del d.l. 25 marzo 2020 n. 19. Quest'ultimo oltre a fare salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi del d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, convertito il legge 5 marzo 2020, n. 13, prevede che tra le misure che possono essere adottate, per un periodo non superiore a 30 giorni, reiterabili e modificabili anche più volte e fino al 31 luglio 2020 (art. 1, co. 1, d.l. 25 marzo 2020 n. 19), rientra la possibilità di «disporre o di affidare alle competenti autorità statali e regionali la limitazione, la riduzione, la sospensione o la soppressione di servizi di trasporto di persone e di merci, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo, nelle acque interne, anche non di linea, nonché di trasporto pubblico locale» (art. 1, co. 2, lett. o), d.l. 25 marzo 2020 n. 19).

In base al nuovo decreto legge 25 marzo 2020 n. 19, la limitazione, riduzione, sospensione e soppressione dei servizi marittimi sia di persone sia delle merci è adottata con uno o più d.P.C.M.su proposta «del Ministro della salute, sentiti il Ministro

dell'Interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia, nonché i presidenti delle regioni interessate, nel caso in cui riguardino esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, nel caso in cui riguardino l'intero territorio nazionale» (art. 2, co.1, d.l. 25 marzo 2020 n.19). Il decreto testé menzionato prevede altresì che i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri possono essere adottati anche su proposta dei presidenti delle Regioni interessate, qualora tali decreti riguardino una Regione o specifiche Regioni.

Se tali decreti riguardino invece l'intero territorio nazionale possono essere adottati su proposta del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, sentiti il Ministro della salute, il Ministro dell'Interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia. Per la valutazione tecnico-scientifica e per le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità i provvedimenti sono adottati «sentito di norma il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630» (art. 2, co. 1, d.l. 25 marzo 2020 n. 19).

Qualora si ravvisi un'estrema necessità ed urgenza per situazioni sopravvenute il Ministro della salute adotta misure di contenimento sempre nelle more dell'adozione dei d.P.C.M. con una efficacia limitata fino a tale momento (art. 2, co. 2, d.l. 25 marzo 2020 n. 19). Spetta alle Regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di un aggravamento del rischio sanitario, che si è verificato nel territorio di loro competenza o in parte di esso, adottare misure di contenimento (art. 3, co. 1, d.l. 25 marzo 2020 n. 19). È fatto divieto ai sindaci di adottare ordinanze contingibili ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, qualora siano in contrasto con le misure statali e regionali, pena la loro inefficacia (art. 3, co. 2, d.l. 25 marzo 2020 n. 19).

4. Il caso della Regione Sardegna e Sicilia

Nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 si è registrato un mancato coordinamento nella materia portuale tra Stato, Regioni e Comuni. Con ordinanza, n. 2 del 23 febbraio 2020, il presidente della Regione Sardegna disponeva che i soggetti competenti alla gestione dei porti eseguissero il rilevamento dei passeggeri con termoscanner. Con altra ordinanza, n. 5 del 9 marzo 2020, si ordinava ai passeggeri in arrivo in Sardegna nei quattordici giorni antecedenti alla data di emanazione dell'ordinanza, precedentemente citata, l'isolamento fiduciario per 14 giorni. Soltanto con il decreto del Ministero delle Infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro della salute n. 117 del 14 marzo 2020, si è vietato il trasporto marittimo di viaggiatori da e verso la Sardegna. Trasporto marittimo di viaggiatori consentito «su navi adibite al trasporto merci esclusivamente per

dimostrate ed improrogabili esigenze di cui all'art. 1, lettera a) del DPCM 8 marzo 2020 previa autorizzazione del Presidente della Regione, sentita l'Autorità sanitaria regionale, adottata ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833».

Per la Regione Sicilia a seguito delle numerose richieste del Presidente della Giunta siciliana ^[15], il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro della salute con decreto n. 118 del 16 marzo 2020, stabiliva la sospensione del trasporto marittimo di viaggiatori da e verso la Sicilia, garantendo allo stesso tempo il fabbisogno essenziale di mobilità (art. 1, co.1), attraverso improrogabili esigenze in base all'art. 1, lett. a) del d.P.C.M. 8 marzo 2020, previa autorizzazione del presidente della Regione (art. 2, co. 2), e in caso di comprovate esigenze di lavoro, di salute o per situazioni di necessità per i passeggeri da Messina per Villa San Giovanni e Reggio Calabria e viceversa (art. 2, co.3). L'art. 2 del decreto, testé citato, è stato interamente sostituito dal decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il Ministro della salute n. 122 del 18 marzo 2020, in cui all'art. 2 elimina le improrogabili esigenze in base all'art. 1, lett. a) del d.P.C.M. 8 marzo 2020 previa autorizzazione del presidente della Regione (art. 2, co.2., D.M. n. 118 del 16 marzo 2020) e per gli spostamenti via mare per i passeggeri da Messina per villa San Giovanni e Reggio Calabria e viceversa, fa un elenco dei soggetti autorizzati: Forze dell'Ordine, Forze Armate, operatori sanitari pubblici e privati, pendolari o in caso di comprovate esigenze di lavoro, di salute o per situazioni di necessità. C'è da sottolineare come il Presidente della Regione Siciliana abbia chiesto l'intervento del Prefetto per la mancata osservanza del D.M. 122 del 18 marzo 2020 ^[11].

Traffico passeggeri vietato dal recente decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro della salute n. 125 del 19 marzo 2020, con cui si impedisce l'ingresso nei porti italiani alle navi passeggeri di bandiera italiana ed estera che effettuano servizi di crociera.

Contrariamente alle ordinanze dei Presidenti della Regione Sardegna e Sicilia, in base al d.P.C.M. 22 marzo 2020:«Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale», è consentito il trasporto marittimo e per vie d'acqua negli altri scali italiani. Ciò dimostra la mancanza di coordinamento nel settore marittimo tra Governo e Regioni, che possono in base all'art. 3, co. 2, d.l. 23 febbraio 2020 n. 6, intervenire con proprie ordinanze, dal momento che il periodo di mora richiamato dall'articolo terminerà nel momento in cui l'emergenza epidemiologica da SARS-Cov-2 finirà ^[8].

Questo contrasta con l'art. 4 della l. n. 84/1994 dove i porti di categoria II, classe I, II, di rilevanza internazionale e nazionale, dove è stato vietato lo sbarco dei passeggeri, sono

sede delle singole Autorità di Sistema Portuale, le quali esercitano in tali ambiti una giurisdizione esclusiva, a differenza dei porti marittimi nazionali di categoria II, classe III, di rilevanza economica regionale e interregionale. Nello stato di emergenza che fa salvo l'intervento regionale nelle more dei decreti del Presidente del Consiglio (art. 3, co. 2, d.l. 23 febbraio 2020 n. 6), si è registrato un mancato coordinamento tra governo, Regioni e singole Autorità di Sistema Portuale.

Altre criticità riscontrate nel settore marittimo, a causa della vicenda sanitaria connessa al virus SARS-Cov-2, sono state evidenziate al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da Assarmatori, Confitarma e Federagenti lo scorso 12 marzo 2020 con una lettera "Covid-19: criticità trasporti marittimi" ^[12], in cui si lamentava in ambito sanitario, tra le altre cose, l'impossibilità di svolgere visite mediche, poiché l'emergenza epidemiologica da SARS-Cov-2 rende impossibile gli accertamenti sanitari periodici dei lavoratori marittimi a bordo da parte dei medici competenti ex art. 23 d.lgs. n. 271/1999, già molto costosi in condizioni normali. Si registra inoltre una grande difficoltà per la costituzione delle commissioni di visita per i rinnovi dei certificati di sicurezza/idoneità sul territorio nazionale, dovuta alla mancanza dei medici dell'USMAF impegnati nell'emergenza sanitaria COVID-19 e l'impossibilità di utilizzo delle "Commissioni di visita tecnico-sanitarie" che in base al d.lgs. 271/1999 non possono essere utilizzate per le circostanze eccezionali di rischio biologico.

5. Gli strumenti di coordinamento della l. 84/1994 tra gli attori di security e safety

L'emergenza epidemiologica causata dal virus SARS-CoV-2 ha evidenziato il mancato coinvolgimento nel settore marittimo delle singole Autorità di Sistema Portuale (Enti pubblici non economici le cui attività sono riconducibili nell'alveo delle funzioni statali cfr. ordinanza cass. civ., sez. 5, 10 marzo 2020, n. 6716). La l. n. 84/1994 all'art. 11-ter disciplina il funzionamento della "Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale" presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti, che tra l'altro ha il compito di coordinare ed armonizzare a livello nazionale le strategie di attuazione delle politiche concessorie del demanio marittimo. In piena emergenza epidemiologica occorrono strategie comuni per attuare delle politiche concessorie coordinate, condivise ed uniformi su tutti gli scali italiani, che vengano incontro agli operatori portuali per il carico tributario che dovranno sostenere (pagamento dei canoni concessori ex art. 13 l. n. 84/1994). È stata invece convocata il 27 marzo 2020, a quasi due mesi di distanza dalla dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, una video conferenza con i singoli presidenti delle 16 Autorità di Sistema Portuale, in cui si è chiesto alle stesse Autorità di Sistema Portuale di farsi artefici e promotrici di un piano di rilancio del settore portuale ^[13].

L'art. 11-bis, co. 3, lett. c, della l. n. 84/1994 prevede l'Organismo di partenariato della risorsa mare che svolge funzioni consultive, tra l'altro in ordine «alla determinazione dei livelli dei servizi nell'ambito del sistema portuale dell'Autorità di sistema portuale suscettibili di incidere sulla complessiva funzionalità ed operatività del porto».

La mancanza di coordinamento tra Stato e Regioni ha causato per le singole Autorità di Sistema Portuale la necessità di convocare singoli Tavoli di crisi straordinari (art. 8, co. 3, lett. g, l. n. 84/1994), nonché il Comitato di igiene e sicurezza del lavoro (d.lgs. n. 272/1999). I Sindaci delle città sedi delle 16 Autorità di Sistema Portuale, come nel caso della Costa Smeralda nel porto di Civitavecchia, hanno riscontrato l'urgenza di impedire il transito del traffico passeggeri nelle città di riferimento, causando, come nel caso della nave da crociera nel porto di Civitavecchia, menzionato all'inizio di questo lavoro, uno sconfinamento delle competenze stabilite dalla l. n. 84/1994, la quale stabilisce che le singole Autorità di Sistema Portuale hanno una giurisdizione esclusiva entro gli ambiti portuali di riferimento. Occorre preliminarmente chiarire a livello terminologico il significato di security e safety in ambito marittimo.

Il termine security fa riferimento all'insieme delle misure e dei dispositivi finalizzati a prevenire e mitigare un pericolo voluto e preveduto dall'uomo, ad esempio un attacco terroristico, di pirateria, di sabotaggio, mentre con il termine safety si indicano quell'insieme delle misure e dei dispositivi finalizzati a prevenire o ridurre i rischi di un evento accidentale, non voluto dall'uomo, ad esempio la situazione pandemica da COVID-19. All'interno di uno scalo marittimo vi sono organi di security come la «Conferenza dei servizi per la sicurezza portuale», art. 5 del d.lgs. n. 203/2007, cui compete l'adozione della «Valutazione di sicurezza del porto» e l'adozione del «Piano di sicurezza del porto». Il «Comitato per la sicurezza portuale» che adotta il Piano di sicurezza dell'impianto portuale (Port facility security plan) in base al Programma Nazionale di Sicurezza Marittima (PNSM), senza dimenticare l'ISPS Code, codice internazionale della security delle navi e delle infrastrutture portuali (facility). Per quanto riguarda gli organi di safety c'è il già accennato Comitato di igiene e sicurezza del lavoro (d.lgs. n. 272/1999).

In base all'art. 14 della l. n. 84/1994 all'Autorità marittima spettano «le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal codice della navigazione e dalle leggi speciali, e le rimanenti funzioni amministrative». Il criterio spaziale è utilizzato per distinguere le competenze dell'Autorità di Sistema Portuale e dell'Autorità marittima: all'Autorità di Sistema Portuale spetterebbero le competenze terrestri, mentre all'Autorità marittima quelle da svolgersi nelle acque portuali. Sia per la security sia per la safety ci sono molti attori, le cui competenze si sovrappongono. Per la security ci sono: il Prefetto, il Questore, il Comandante del Porto, la Polizia di Frontiera, la Guardia di Finanza, l'Arma dei Carabinieri, il Port Facility Security Officer (PFSO) dipendente delle società

concessionaria della banchina (art. 16, 18 l. 84/1994) ed il Port Security Officer (PSO) dipendente dell’Autorità di Sistema Portuale (regolamento (CE) n. 725/2004), le guardie particolari giurate che svolgono attività sussidiaria nei porti (D.M. 15 settembre 2009 n. 154), Operazione “Strade Sicure” (l. n. 125 del 24 luglio 2008).

Per la safety invece si registra in più la competenza dell’Azienda Sanitaria Locale, dell’Ufficio di Sanità Marittima, Aerea e di Frontiera (USMAF), del Ministero della salute, dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Si rilevano per un singolo incidente di sicurezza, che può essere di securityo di safety, una miriade di attori in campo, i quali in mancanza di una regia centrale, come nel caso dell’emergenza da COVID-19, possono ritardare scelte di vitale importanza, a causa di competenze che si sovrappongono.

6. Conclusioni

In ambito marittimo, ai fini del contrasto dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 si è registrata la mancanza di una regia unitaria e di coordinamento tra le istituzioni nella gestione dell’emergenza. La riformata l. 84/1994 durante l’emergenza da COVID-19, che ha istituito le Autorità di Sistema Portuale per creare nel mondo dello shipping una omogeneità nei fini e non singole realtà monoscalo, non ha dato i suoi frutti.

Si pensi alla mancanza di un “piano di rientro” governativo per le navi da crociera italiane, respinte da alcuni porti nazionali per casi sospetti da COVID-19 a bordo ^[14].

Tra gli strumenti di coordinamento previsti dalla l. 84/1994 è disciplinata la “Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di Sistema Portuale”, tale istituto doveva rappresentare l’organo dove il ministro dei Trasporti, con i presidenti dei porti e i rappresentanti dell’utenza al suo cospetto, avrebbero dovuto decidere concrete strategie per una uniforme politica sulle concessioni portuali.

Abbiamo visto invece la convocazione di una video conferenza il 27 marzo 2020, dopo che il 31 gennaio 2020 con delibera del Consiglio dei Ministri si era dichiarato lo stato di emergenza, a seguito del rischio sanitario causato dal virus Sars-CoV-2.

Si è assistito a scelte isolate delle Autorità di Sistema Portuale, con la convocazione di singoli “Tavoli di crisi o di coordinamento” senza raggiungere quella uniformità strategica con gli altri scali italiani.

Abbiamo sottolineato la mancanza di coordinamento in campo marittimo tra Stato, Regioni e Comuni nelle prime fasi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Si pensi allo sbarco dalla nave Costa Luminosa di 229 passeggeri, tra cui tre persone positive al SARS-CoV-2, nel porto di Savona lo scorso 21 marzo e trasferiti in un hotel a Roma senza che la Asl locale ne fosse a conoscenza.

Il caso della Regione Sardegna e Sicilia, trattato all'inizio di questo contributo, ha sottolineato un'evidente conflittualità nell'adozione delle misure di contenimento anti SARS-CoV-2 tra Stato e Regioni. Non si è registrata quella "leale cooperazione" tra Governo, Regioni e cluster marittimo.

Sebbene la materia portuale sia una materia concorrente ex art. 117 Cost., il caso della Costa Smeralda nel porto di Civitavecchia ha messo in risalto la mancanza, a livello normativo, di disposizioni che regolino l'attribuzione di poteri durante una fase emergenziale. A livello portuale, in assenza di disposizioni costituzionali sulla distribuzione dei poteri in una fase di emergenza, abbiamo così assistito alla varietà di competenze, funzioni ed autorità tra Governo, Regioni e Comuni, tant'è che il recente d.l. 25 marzo 2020 n. 19 prevede il raggiungimento di una unitarietà ed uniformità delle scelte governative, regionali e comunali, dopo una prima fase di forte conflittualità.

Note e riferimenti bibliografici

[1]A. CANDIDO, Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del COVID-19, in Forum Quaderni Costituzionali, 2020, p. 4. Sul punto si segnala inoltre V. BALDINI, Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus, in dirittifondamentali.it, 10 marzo 2020; G. STEGHER, In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del COVID-19, in NOMOS Le attualità nel diritto, 1-2020.

[2]A. MANZIONE, Potere di ordinanza e sicurezza urbana: fondamento, applicazioni e profili critici dopo il decreto legge n. 14 del 2017, in federalismi.it, 2017, p. 19.

[3]G. ROLLA, Profili costituzionali dell'emergenza, in Rivista AIC, 2015, p. 1. Cfr V. BALDINI, Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione, in dirittifondamentali.it, 27 febbraio 2020.

[4]B. CARAVITA, L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana, in infederalismi.it, 2020, p. 5 e ss. Cfr. M. NOCCELLI, La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute, in federalismi.it, 11 marzo 2020; F. MINNI, A. MORRONE, Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, in Rivista AIC, 2013.

[5]G. DEVERGOTTINI, Guerra, difesa e sicurezza nella Costituzione e nella prassi, in rivista AIC, 2017, p. 6 e ss.

[6] A. STERPA, La libertà dalla paura una lettura costituzionale della sicurezza, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 131 e ss.

[7] B. CARAVITA, op. cit., p. 7.

[8] G. BOGGERO, Le "norme" dell'adozione dei DPCM sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di COVID-19, in *Diritti Regionali*, 2020, p. 363

[9] Allarme coronavirus. Controlli su una nave ferma a Civitavecchia, in AGI, 30 gennaio 2020, in www.agi.it.

[10] M. Evangelisti, I 229 turisti (3 infetti) portati a Roma scontro Regione-Protezione Civile, in *Il Messaggero*, 29 marzo 2020

[11] Stretto aperto nonostante i divieti. «È il terzo esodo dal Nord», in corrieredellacalabria.it, 23 marzo 2020

[12] Covid-19: criticità trasporti marittimi. Assarmatori, Confitarma e Federagenti scrivono al Governo, CONFITARMA, 13 marzo 2020, in www.confitarma.it

[13] La Ministra De Micheli incontra i presidenti delle AdSP. Oggi pomeriggio riunione in video conferenza., in www.assoporti.it, 27 marzo 2020

[14] Odissea crociere: un morto sulla MSC Opera, la Costa Diadema a Piombino, in www.agi.it, 29 marzo 2020

[15] Musumeci, stop sbarco da Msc a Messina, 7 marzo 2020, in www.ansa.it

* Il simbolo {[https/URL](https://URL)} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=4967>