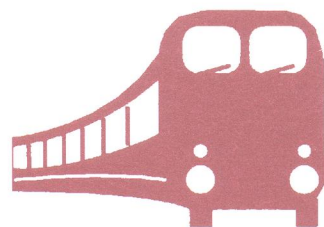
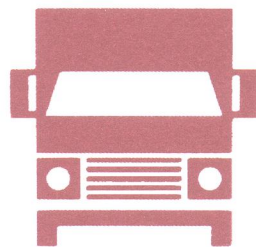
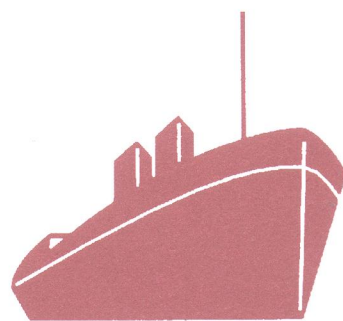
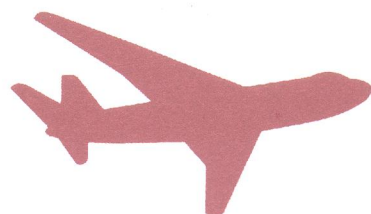


# trasporti

diritto  
economia  
politica



EUT

n° 102

2007



ISSN 0390-4520

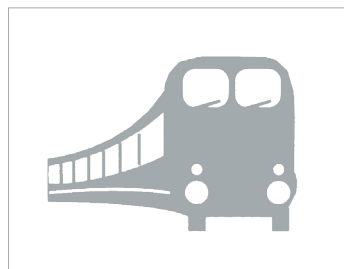
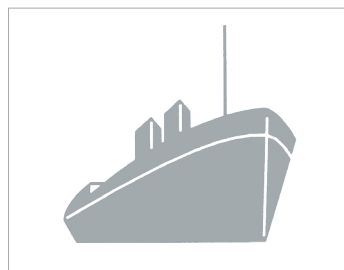
© Copyright 2008 EUT

Proprietà letteraria riservata.  
I diritti di traduzione, memorizzazione  
elettronica, di riproduzione  
e di adattamento totale e parziale  
di questa pubblicazione, con qualsiasi  
mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie  
e altro) sono riservati per tutti i paesi

EUT Edizioni Università di Trieste  
p.zzale Europa, 1 - 34127 Trieste  
<http://eut.units.it>

# trasporti

diritto  
economia  
politica



n° 102  
2007



# Sommario

## DOTTRINA

*Maria Angela Puglisi*

*Carla Canali*

- 9 L'economia, l'ambiente e l'etica: una nuova sfida per le imprese automobilistiche

*Paolo Semama*

*Carla Capuano*

- 25 Prospettive del regionalismo economico

*Boris Jerman*

- 43 Anglo-saxon institutes in international transport conventions referring to the carriers' liability and the position of continental lawyers

*Mario Bartoli*

- 69 Le relazioni della Turchia con la CEE e l'Unione Europea e l'iter verso i negoziati d'adesione all'Unione Europea

## NOTE E COMMENTI

*Mitja Stefancic*

- 127 Sviluppo economico in Friuli Venezia Giulia e in Slovenia: proposta per un modello di network portuale dell'Alto Adriatico

## GIURISPRUDENZA

- 137 Consiglio di Stato, Sez. VI, 12-06-2007, sentenza n. 3082

- 155 T.A.R. Campania - Napoli, Sezione VII, 04-07-2007, n. 6470

- 181 T.A.R. Liguria - Genova, Sentenza n. 546/2007

- 193 T.A.R. Puglia - Bari, Sezione III, 16-05-2007, n. 1365



*dottrina*

---



# L'economia, l'ambiente e l'etica: una nuova sfida per le imprese automobilistiche

MARIA ANGELA PUGLISI\*

CARLA CANALI\*\*

L'impatto che il sistema economico ha sulla società e sull'ambiente non è solo oggetto di studio ma sta suscitando crescente interesse fra i consumatori. Di conseguenza, anche le imprese sono costrette ad adeguare in quest'ottica sia i processi produttivi che le tecniche di vendita.

Tale consapevolezza si configura nel cosiddetto "consumerismo ambientale", vale a dire quel movimento che vede i consumatori come protagonisti attivi delle proprie scelte di consumo, scelte che sono indotte in modo sempre più rilevante dalla sensibilità che il mondo produttivo dimostra nei confronti delle problematiche ambientali e sociali. Chi acquista è, quindi, disposto a pagare un prezzo anche elevato pur di comprare un prodotto che soddisfi non solo le esigenze personali, ma anche quelle relative alla compatibilità ambientale. Ci si riferisce non solo a prodotti attinenti all'alimentazione (ricerca dei prodotti "biologici"), o alla cura della persona o della casa, ma anche a ogni altro prodotto indispensabile alla vita quotidiana come, per fare un esempio, i "prodotti" (a cui ci riferiamo più specificatamente in questa sede) indispensabili per soddisfare l'esigenza

\* Ricercatore confermato - Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Parma

\*\* Professore ordinario - Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Parma

di mobilità e di conseguenza il bisogno di trasporto (che si concretizzano nell'acquisto di un mezzo privato o nella scelta del mezzo collettivo).

Caratteristica fondamentale di questo *cluster* di consumatori è la costante ricerca di un equilibrio fra «[...] *edonismo ed etica* [...]» (Ottman, 1995, p. 29), che li induce ad intraprendere, nei confronti del consumo, un percorso di rinnovamento, tanto da far parlare alcuni autori di «[...] *un cambiamento profondo e stabile dei valori sociali* [...]» (Ottman, 1995, p. 29). L'attenzione dei consumatori per la qualità della vita li induce infatti a riconsiderare il proprio modo d'agire, che sempre più spesso ora mira a verificare l'impatto sulla propria salute (e, di conseguenza, sull'ambiente) dei prodotti acquistati.

Tale circostanza induce il mondo produttivo a considerare, attentamente, la necessità, pur non "sacrificando" all'ecologia le prestazioni, di creare prodotti e servizi rispettosi dell'ambiente al fine di soddisfare il nuovo target di consumatori.

## 1. UNA NUOVA SFIDA PER LE IMPRESE

Anche le aziende che si occupano di mobilità e di trasporto (sia di persone che di merci) o le stesse industrie automobilistiche così come ogni altra impresa, quindi, sono chiamate a far fronte a nuove esigenze, fra le quali spicca sicuramente per importanza il bisogno di informazione. I consumatori chiedono maggiore trasparenza, vogliono infatti essere sempre più consapevoli delle componenti intrinseche al prodotto che acquistano e della misura con cui esso è compatibile con l'ambiente circostante.

Da ciò ne deriva che le regole del gioco che le aziende devono rispettare per ottenere una posizione di *leadership* sul mercato si stanno modificando: perseguire il successo, per un'impresa, non significa oggi offrire semplicemente un prodotto con caratteristiche qualitative e di prezzo superiori alla concorrenza. Nell'attuale arena competitiva, altre variabili hanno acquisito una rilevanza, che si sta dimostrando essere sempre più fondamentale, vale a dire l'impatto sociale ed ambientale non solo del singolo prodotto offerto, ma anche dell'intero agire d'impresa.

In altre parole le aziende possono acquisire e mantenere nel tempo la fiducia dei consumatori unicamente puntando ad un approccio multidimensionale, mirante a perseguire diversi obiettivi: un adeguato *marketing mix* che permetta di offrire un prodotto posizionato ad un livello qualitativo e di prezzo allineato alla concorrenza; il perseguimento di finalità sociali ed ecologiche che mostrino a tutti gli *stakeholder* l'intenzione dell'impresa di perseguire le proprie finalità in armonia con l'ambiente in cui è inserita; opportune politiche di comunicazione che abbiano l'obiettivo di evidenziare presso l'opinione pubblica gli sforzi fatti in questa direzione.

## 2. LA RESPONSABILITÀ SOCIALE D'IMPRESA

Per meglio comprendere quanto premesso è bene approfondire i mutamenti in atto nella società attuale. Le esigenze dei consumatori, nei confronti del mondo economico, hanno infatti contenuti che, sempre più spesso, esulano dai semplici aspetti materiali e simbolici, ed includono caratteri che vanno oltre il mero atto di consumo. Si potrebbe asserire, in modo non esaustivo, che questo processo di allargamento dei contenuti del concetto di “bisogno” sia dovuto a fattori quali la diffusione della cultura e del benessere fra le popolazioni dei paesi occidentali, che stanno portando al superamento della semplice materialità espressa da un atto di consumo. Tutto ciò ha portato ad una visione allargata dell'impresa, che non è più considerata solo come un soggetto economico atomistico, ma come un'entità inserita in una determinata collettività, con cui intrattiene una relazione simbiotica da cui dipende il successo nel lungo periodo.

Il ruolo dell'impresa va quindi analizzato in un'ottica che non prenda in considerazione esclusivamente l'aspetto economico del suo agire, ma anche i risvolti sociali: da questo punto di vista, dunque, questo soggetto deve rendere conto non solo ai proprietari per ciò che concerne la *performance* economica del proprio operato, ma anche ad un più vasto insieme di soggetti – i cosiddetti *stakeholder* – che, direttamente o indirettamente, intrattengono delle relazioni di varia natura con l'impresa stessa.

Nell'accettare questa visione, non si può fare a meno di prendere atto di come le responsabilità del mondo imprenditoriale abbiano un carattere di natura non meramente economica, ma anche, appunto, sociale: ecco quindi che emerge il concetto di “responsabilità sociale d'impresa”, vale a dire la *corporate social responsibility* (CSR). Con questa espressione ci si riferisce, innanzitutto, al fatto che l'organizzazione aziendale deve garantire ai propri membri un giusto equilibrio fra la prestazione svolta ed il ritorno economico/morale ricevuto. In secondo luogo, l'impresa deve essere in grado di instaurare una proficua relazione di mutuo rispetto con la collettività in cui è inserita; la sopravvivenza ed il successo nel lungo periodo possono essere ottenuti, infatti, solo se è in grado di raggiungere i propri obiettivi economici, conformemente alle esigenze ed alle attese della propria comunità di riferimento (cfr. Gandolfi, 2000, cap. 6).

Da quanto detto poc'anzi, emerge il concetto di *business ethics* (o “etica d'impresa”). «Essa può essere definita [...] come [quel] “complesso di valori capaci di conciliare in modo più equo e durevole interessi interni ed esterni all'impresa”, configurandosi perciò come “un elemento integrativo” – rispetto all'esclusiva adozione di principi economici o utilitaristici – “da utilizzare nella composizione di tali interessi in una visione di lungo termine dell'attività aziendale”» (Gandolfi, 2000, p. 196).

L'introduzione di questo carattere all'interno dell'organizzazione

dell'impresa è vista da molti autori (Gandolfi, 2000, p. 197) come un passo obbligato che il mondo imprenditoriale deve compiere. Nelle società postindustriali dell'Occidente, infatti, come si è già accennato poc'anzi, l'emancipazione economica di gran parte della popolazione ha comportato un elevamento dei bisogni dei consumatori che, mirando ad innalzare la propria qualità di vita, vogliono essere sempre più informati su ciò che acquistano. La fiducia di questo componente fondamentale del mondo economico può essere perseguita solo tramite un comportamento corretto da parte dell'impresa che, in questo modo, può incrementare il proprio successo economico nel lungo termine, creando un elemento di differenziazione rispetto ad una concorrenza insensibile alle nuove esigenze della domanda. Per fare ciò, è però necessario che l'etica aziendale sia accolta non solo a livello di principio, ma sia anche tradotta in una prassi concreta che investa tutte le funzioni dell'impresa: per comportamento etico, quindi, bisogna intendere una conduzione dell'attività economica basata sulla collaborazione con tutti gli *stakeholder*, sulla trasparenza, sull'abbandono di atteggiamenti opportunistici, sul rispetto dell'ecosistema e dell'ambiente sociale. La traduzione di questi principi dal piano teorico a quello reale necessita, spesso, di essere organizzata unitariamente, tramite strumenti volti, da un lato ad unificare la condotta aziendale, dall'altro ad informare i soggetti interessati di come quest'ultima si caratterizza nelle azioni concrete.

Lo strumento principale, con cui si cerca di incorporare in modo organico i principi etici all'interno dell'attività aziendale – con il fine di realizzare sul piano pratico la *corporate social responsibility*<sup>1</sup>, è costituito dal cosiddetto “codice etico”, un documento ufficiale dell'impresa che, in modo più o meno particolareggiato, statuisce quelle norme morali che, in aggiunta a quanto prescritto dalla legge, questa organizzazione ha deciso di fare proprie e a cui tutti i soggetti membri devono attenersi. Per essere efficace, però, questo strumento deve «[...] rispecchiare l'orientamento strategico effettivo implementato dalla leadership aziendale [...] [che deve predisporre] idonei meccanismi organizzativi per garantire l'attuazione [...] [del codice stesso]. Se tali condizioni non sono verificate, la predisposizione di regole di comportamento è inutile o addirittura dannosa, potendo celare, dietro un'apparente facciata, azioni contrarie alla morale» (Gandolfi, 2000, p. 201).

In questo modo, quindi, possono essere create le condizioni affinché

1 A livello europeo, esiste un organismo, l'EBNSC (“European Business Network for Social Cohesion”) con lo scopo di monitorare e studiare i casi significativi di imprese che intraprendono la via della responsabilità sociale ed ambientale. L'EBNSC «ha messo a punto [...] un database [...] di esempi per mostrare come l'azienda possa trarre beneficio perseguendo una strategia sostenibile e applicando una politica aziendale responsabile nei confronti dei suoi azionisti e dei suoi poli di interesse» (Bonfiglioli, 1999, pp. 221-222).

l'agire d'impresa sia inserito in un clima di fiducia che, se da un lato è fonte di soddisfazione per i soggetti interni all'azienda, dall'altro può essere considerato un fattore di successo presso il pubblico<sup>2</sup>.

### 3. IL GREEN MARKETING

In questa nuova realtà economica si è detto che un elemento di particolare importanza è la relazione intercorrente fra il mondo aziendale ed i consumatori, relazione affidata al *marketing*. Con questo termine, in accordo con l'*American Marketing Association*, si definisce quell'insieme di attività economiche svolte dalle imprese al fine di creare scambi con i consumatori, che siano vantaggiosi per entrambe le parti (cfr. Cozzi & Ferrero, 1996). A questo si aggiunge che l'attività economica, per essere socialmente accettata, non dovrebbe causare una perdita netta per la collettività nel suo insieme: teoricamente, quindi, questo processo osmotico dovrebbe proseguire fintanto che il benessere di ciascun soggetto coinvolto ne trae vantaggio.

In tal modo, le suddette interrelazioni dovrebbero portare l'intera collettività ad una situazione di ottimo paretiano<sup>3</sup>. Questo proposito difficilmente può essere realizzato concretamente, tuttavia, è indubbio che l'accettazione sociale dell'attività economica sia un prerequisito al suo perdurare nel tempo: da ciò si può dedurre quindi che, in un'ottica di lungo respiro, l'operato delle imprese deve tenere presenti non solo le esigenze dei propri azionisti e dei consumatori, ma anche quelle di tutti gli *stakeholder* in generale che, in modo più o meno diretto, sono coinvolti dall'agire di queste ultime.

Per meglio chiarire quanto poc'anzi introdotto, è opportuno procedere ad un breve approfondimento della disciplina commerciale. Per prima cosa si ritiene opportuno affrontare alcuni quesiti, la cui soluzione servirà come inizio dell'intera argomentazione. Qual è il punto di partenza dell'operato delle imprese? Quali sono le caratteristiche del prodotto che risultano essere significative per la domanda? Su cosa si basano i comportamenti di consumo degli acquirenti? Qual è l'approccio più redditizio nelle relazioni con i consumatori?

Le risposte, che la letteratura ha fornito, costituiscono delle pietre miliari della dottrina di *marketing*. Infatti, se l'oggetto dell'attività d'impresa deve essere il soddisfacimento dei bisogni dei consumatori, il punto di partenza non può che essere costituito da una loro attenta analisi e dalla

<sup>2</sup> A questo proposito si veda, oltre a Gandolfi, 2000, anche Cozzi & Ferrero, 1996.

<sup>3</sup> Per un maggiore approfondimento sull'argomento, v. Bosi, 1996, lezione II.

ricerca delle loro cause generatrici. A questo punto è necessario identificare le caratteristiche (che possono essere ulteriormente scomposte in primarie e secondarie) che definiscono l'*output* da offrire. In altri termini, quest'ultimo deve prevedere una serie di caratteri che soddisfino altrettante esigenze dei clienti. Il prodotto, quindi, non deve solo incorporare elementi materiali e/o direttamente tangibili, ma deve anche soddisfare delle esigenze della domanda che hanno una natura non immediatamente concreta.

A questo proposito, risulta interessante l'osservazione fatta da Cozzi e Ferrero: «[...] in una prospettiva di marketing non sono rilevanti le caratteristiche fisico-merceologiche del bene che viene scambiato [...] ma i suoi attributi funzionali e simbolici. [...] ogni prodotto [...] [quindi] può essere descritto come un "paniere di attributi", ciascuno dei quali ha un valore economico nella misura in cui concorre a fornire all'utilizzatore un servizio, da questi desiderato [...]» (Cozzi G & Ferrero, 1996, p. 15).

Da quanto poc'anzi argomentato si può dunque sostenere, per fare un esempio, che il successo dell'impresa automobilistica va oltre l'offerta di un prodotto fisicamente definito, in quanto quest'ultimo deve essere in grado di soddisfare delle esigenze di carattere psicologico ed anche, sempre più spesso, morale. Con la locuzione "esigenze psicologiche" si vuole indicare la necessità, per alcuni segmenti di domanda, di acquistare un'automobile o un mezzo a due ruote non solo per soddisfare il bisogno di trasporto ma anche per soddisfare bisogni sociali, come il dimostrare di "essere alla moda", l'appartenere ad una determinata classe, l'ostentare ricchezza ecc.. Le "esigenze morali", invece, inquadrano l'atto d'acquisto in un'ottica che supera la natura di mero atto economico, per divenire un comportamento coerente con l'idea che il consumatore ha del "bene" e del "male": per esempio, con l'acquisto di un mezzo di locomozione che rispetti tutti i criteri di sicurezza sia per l'autista che per i passeggeri trasportati; che sia in grado di ridurre al minimo l'incidentalità; che si guidi con sicurezza in qualsiasi condizione atmosferica. Per il consumatore è altrettanto importante che per la sua produzione sia ridotto al minimo l'utilizzo di risorse naturali non rinnovabili, che sia stato costruito tenendo conto di criteri di risparmio energetico, e di minimo inquinamento atmosferico ed acustico, ovvero che non sia stato ottenuto tramite lo sfruttamento di esseri umani. In altre parole il consumatore vuole manifestare il proprio appoggio ad un sistema economico che ritiene giusto (cfr. Pini F.M., 1996).

In questo contesto, se per soddisfare le esigenze psicologiche basta realizzare delle politiche di comunicazione miranti ad evidenziare le caratteristiche simboliche del prodotto, le esigenze morali degli acquirenti devono essere soddisfatte, invece, tramite un impegno coerente e diretto dell'impresa, che dovrà manifestare, tramite la propria organizzazio-

ne produttiva supportata da una ricerca scientifica costante, una chiara scelta di campo. Anche in questo caso risulta essere molto importante la comunicazione, che, tuttavia, non dovrà fermarsi al ruolo tradizionale – che vede l'azienda utilizzare questo strumento per fornire alla domanda le informazioni sulle caratteristiche dell'*output* e per stimolarne la capacità di spesa – ma dovrà anche mettere in luce l'eticità del sistema di offerta, divenendo quindi uno strumento in grado di incoraggiare i consumatori verso una forma più sostenibile di consumo.

Onorare una siffatta responsabilità significa per l'impresa automobilistica organizzare la propria attività per trarre profitto non dal singolo atto di vendita, ma da una relazione di lungo termine con la clientela, in cui la fiducia reciproca tra le parti genera collaborazione, fedeltà, vicendevole soddisfazione e quindi valore. Questo approccio, detto di *relationship marketing*, è ritenuto, da diversi studiosi (cfr. Cozzi G. & Ferrero G.), il punto d'arrivo di una attività economica di successo. Il cliente è soddisfatto perché vede gratificate le sue esigenze particolari; l'impresa, a sua volta, acquisisce esperienza e, se riesce a comprendere le modalità attraverso le quali si formano le aspettative del consumatore, può creare nuovi prodotti. In questo modo può inserirsi in nuove nicchie di mercato, in cui avvantaggiarsi della propria posizione di *leadership* «[...] grazie al fatto di essere [...] [stata la] prima ad individuarle ed a definirne gli standard» (Cozzi & Ferrero, 1996, p. 147).

Come si è fino ad ora sostenuto, la strada per il successo dell'impresa non si limita più esclusivamente alla produzione di un *output* soddisfacente le aspettative ed i bisogni dei consumatori ed in grado di primeggiare con quanto offerto dalla concorrenza. Questo rimane ancora un punto focale, tuttavia non è più sufficiente. Occorre, conseguentemente, verificare qual è la sensibilità alle tematiche sociali ed ambientali del proprio *target* di domanda e, quindi, cercare di rivedere in modo adeguato la struttura organizzativa e produttiva dell'impresa, cercando di realizzare «[...] prodotti e processi che siano sicuri per il consumatore, i lavoratori, la società e l'ambiente [...]» e di raggiungere la «[...] accettazione sociale dei prodotti, dei processi produttivi e dell'agire tutto dell'impresa» (Pini, 1996, pp. 401-402).

Il percorso che porta ad inserire la variabile ambientale nei processi produttivi è lungo e sicuramente non scontato. Gli studiosi del *marketing* – chiamato in questo contesto anche «*marketing per lo sviluppo sostenibile*»<sup>4</sup>

4 Per riferirsi alle politiche di mercato che tengono in considerazione anche le problematiche ambientali vengono utilizzati i termini *eco-marketing*, *green marketing*, *marketing verde* o *marketing ambientale*; con la locuzione “*marketing per lo sviluppo sostenibile*” ci si riferisce al medesimo concetto (e nel testo i vari termini verranno considerati sinonimi), tuttavia in questo caso si vogliono includere anche le tematiche sociali, quali le relazioni con i lavoratori, con le comunità locali, ecc..

(Pini, 1996, p. 402) – hanno individuato tre fasi evolutive: la comprensione della necessità di prendere in considerazione le problematiche ambientali e gli standard di sicurezza, il considerare l'ambiente come fonte di costi da minimizzare ed, infine, il rendersi conto che questa variabile, se correttamente gestita, può divenire il mezzo per cogliere nuove opportunità di sviluppo e di profitto.

È quindi importante che non solo il prodotto finale (nello specifico il mezzo di locomozione) rispetti i criteri sopra menzionati, ma anche che tutto il processo produttivo che lo crea sia rispettoso degli stessi principi.

Nella prima fase, le imprese adottano un approccio riduttivo e agiscono in conseguenza a stimoli esterni, provenienti dal lato della domanda, che manifesta esigenze sempre più palesi di voler acquistare prodotti eco-compatibili e sicuri per chi viaggia, e/o dalla concorrenza che inizia a realizzare una offerta via via più compatibile con tali necessità. Le azioni che vengono realizzate in questa fase sono alquanto ridotte, hanno carattere tattico e consistono, per quanto riguarda l'*output* offerto, nella modifica di alcuni caratteri esteriori, mentre per ciò che concerne il processo produttivo si tratta di interventi realizzati *end-of-pipe*, volti al mero abbattimento delle emissioni nocive entro i limiti legali. «Si tratta spesso di iniziative di *pseudo-marketing verde* [...]» (Pini, 1996, p. 403), per cui, a fronte di campagne di comunicazione sulla tematica ambientale, l'impresa non è in grado di offrire prodotti propriamente ecologici ed è carente di competenze distintive in questo ambito.

Nella seconda fase, l'approccio dell'impresa è di tipo adattivo, vede cioè il miglioramento delle *performance* ambientali come necessario alla riduzione dei costi del processo produttivo. Il miglioramento dell'impatto ambientale si traduce nella minimizzazione degli scarti e dell'inquinamento, che sono visti come sprechi di risorse da minimizzare, e per fare ciò si ricorre ad una gestione coerente con i principi del *total quality management*.

L'impresa inizia a rendersi conto degli effetti che una corretta gestione delle tematiche ambientali può avere non solo nei riguardi dei consumatori, ma anche di altri soggetti (istituzioni locali e nazionali, lavoratori, il mondo della finanza, ecc.), che sono più o meno direttamente coinvolti dal suo operato: la sua politica industriale entra quindi in perfetta sintonia con quelle che sono le politiche di mobilità e di trasporto all'interno delle aree urbane gestite e predisposte dagli enti pubblici che si occupano del trasferimento delle merci e delle persone nello spazio.

In un contesto come quello testé delineato, l'impresa comincia a vedere la variabile ambientale come uno strumento in grado di sostenere la propria immagine e, conseguentemente, inizia a realizzare delle attività di marketing legate a campagne di comunicazione con tutti gli *stakeholder*. «Tali azioni potrebbero essere definite di *marketing ecologico ridotto*» (Pini, 1996, p. 403).

Nella terza fase l'ambiente viene visto come una variabile strategica, fonte di vantaggi competitivi – e quindi di profitti – e non più solo come generatore di costi da minimizzare. Questo nuovo approccio, di tipo proattivo, mira alla creazione di nuovo valore tramite la realizzazione di un sistema produttivo e di *output* eco-compatibili, in modo da soddisfare sia le esigenze del consumatore, che quelle più generali di tutti gli altri soggetti coinvolti dall'agire dell'impresa.

Le tematiche ambientali diventano parametri di riferimento per la creazione di nuove nicchie di mercato, in cui l'impresa può ottenere una *performance* elevata poiché è in grado di differenziare la propria offerta rispetto alla concorrenza e, conseguentemente, di rafforzare la propria immagine.

In questo caso, il successo competitivo dipende fondamentalmente dall'utilizzo ottimale dei fattori interni ed esterni. L'impresa deve riuscire ad utilizzare tali risorse in modo da generare, rispetto alla concorrenza, un valore differenziale che si basa sulla creazione di "barriere all'imitazione", fondate su competenze ambientali esclusive.

Per quanto concerne le politiche di prodotto, l'attività aziendale deve puntare all'ottimizzazione dell'impatto ambientale «*dalla culla alla tomba*» (Mirulla & Frankl, 1999, p. 119), vale a dire in ogni fase del ciclo di vita dall'ideazione, alla realizzazione, al consumo sino al post-consumo.

Come si è precedentemente ribadito, un ruolo fondamentale è svolto dalla comunicazione che «[...] *svolge una funzione che va oltre i suoi aspetti tradizionali, per diventare strumento di educazione del consumatore [...]*» (Pini, 1996, p. 404). In questo senso al marketing viene riconosciuta la potenzialità di indirizzare la domanda nella direzione del consumo sostenibile (v. Marras, 1999).

#### 4. L'IMPRESA COME ORGANISMO SOCIALE

Per ottimizzare la gestione delle problematiche derivanti dall'impatto dell'attività aziendale con l'ambiente, l'impresa deve essere in grado di intrattenere rapporti collaborativi con tutti i soggetti che sono, direttamente o indirettamente, coinvolti dal suo agire (nel caso specifico che stiamo trattando con tutti gli attori che si occupano di organizzazione dei trasporti). Così facendo può comprendere in modo più oggettivo quali sono le esigenze dell'area in cui opera, può conoscere tempestivamente l'evoluzione delle variabili critiche che influiscono sul suo operato ed, infine, è in grado di promuovere la propria immagine e la propria credibilità presso i consumatori. Inserita in questo contesto, la variabile ambientale può effettivamente divenire la fonte di un vantaggio consistente e duraturo. In questo modo l'impresa è in grado di migliorare la relazione, spesso vi-

sta come minacciosa, con i *policy maker*, vale a dire quei soggetti pubblici detentori del potere regolamentare, e di conseguenza il tradizionale atteggiamento di diffidenza, si tramuta in un rapporto di collaborazione. Solo così, infatti, i primi possono attuare delle scelte legislative che siano realmente efficaci, tramite un confronto con il mondo imprenditoriale che porti al raggiungimento di un compromesso fra le istanze prettamente economiche e quelle ambientali.

Le imprese che si impegnano a soddisfare i nuovi *standard*, inoltre, possono godere di vantaggi concorrenziali immediati, derivanti sia dal fatto che la nuova legislazione crea delle barriere all'entrata che concorrono a determinare dei vincoli all'ingresso di nuovi attori, sia dall'uscita di coloro che non riescono ad adeguarsi. A tutto questo, bisogna poi aggiungere gli effetti propulsivi sulla innovazione tecnologica, che può portare l'impresa al raggiungimento di una posizione dominante sul mercato. Una impresa automobilistica in grado di mettere per prima sul mercato, a costi accettabili, mezzi elettrici o ad idrogeno avrà senza dubbio una posizione di leadership importante.

Se alla mera collaborazione, infatti, si sostituisce un approccio proattivo, si aprono scenari ancora più promettenti. In questo caso, infatti, l'impresa si propone come *partner* per la soluzione di specifiche problematiche ambientali, intensificando lo scambio di informazioni e cercando una soluzione concreta che soddisfi al meglio sia le esigenze ecologiste che quelle economiche. In questo modo, «*Le imprese più green possono [...] influenzare gli standard ambientali definiti dai regolatori su livelli che loro sono in grado di raggiungere, ma che le imprese concorrenti non sono in grado di sopportare, con un conseguente vantaggio competitivo*» (Bertolini, 1995, p. 17).

Altri soggetti, che sono coinvolti attivamente nell'operato del mondo produttivo, sono i gruppi ambientalisti, che da quando sono nati negli anni sessanta hanno sempre svolto la funzione di sensibilizzare il pubblico sulle problematiche ambientali e di controllare l'impatto sull'ecosistema dell'attività economica. Questo è stato attuato, in primo luogo, tramite forme di protesta contro quelle imprese che si sono mostrate miopi rispetto ai problemi ambientali, perché focalizzate solo sulla massimizzazione dei propri profitti nel breve periodo. In secondo luogo, l'attivismo ambientalista ha puntato a richiedere, agli organi pubblici competenti, la promulgazione di una legislazione volta a salvaguardare l'ambiente naturale e, quindi, a migliorare la qualità della vita dei cittadini.

I rapporti con le associazioni ambientaliste devono essere gestiti, dunque, con molta attenzione: da un lato, il conflitto può significare un danno serio all'immagine dell'impresa, che può tradursi in un calo duraturo della domanda – data l'influenza che questi gruppi hanno sui consumatori<sup>5</sup> – e quindi della capacità di generare profitto; dall'altro, una stretta collaborazione può, invece, indurre una «[...] *estensione invisibile del marketing*

[...] *dell'impresa* [...]» (Bertolini, 1995, p. 23), grazie agli effetti propulsivi sull'immagine, e di conseguenza, un potenziamento della fidelizzazione e dell'apprezzamento dell'operato di quest'ultima.

Tale collaborazione può realizzarsi tramite la cooperazione diretta fra le due parti nella realizzazione di progetti congiunti, oppure, più semplicemente, le imprese possono attivare uno scambio di informazioni con gli ambientalisti, per poterne comprendere le istanze ed attivare gli opportuni cambiamenti nel proprio processo produttivo<sup>6</sup>.

Un capitolo molto importante nelle relazioni fra l'azienda e i portatori di interessi esterni è quello che riguarda la gestione dei rapporti con i *media*. Negli ultimi anni, infatti, visto il crescente interesse verso le tematiche ambientali, tutti i mezzi di comunicazione hanno dedicato uno spazio sempre maggiore a questi argomenti, cercando di offrire una informazione quanto mai attenta (v. Ottman, 1995). Spesso, però, i dati forniti al pubblico da questo canale sono molto puntuali, conseguentemente non tutti sono in grado di inserire ogni notizia nel suo contesto; inoltre, la ricerca del sensazionalismo e dell'*audience* portano all'utilizzo di un registro informativo poco scientifico ed emozionale. Se a tutto ciò si aggiunge l'alta credibilità che i programmi radiotelevisivi e la stampa godono presso i consumatori, risulta evidente la necessità, per le imprese, di intrattenere un approccio collaborativo anche con i *media*, cercando di fondare le relazioni con questi ultimi sulla trasparenza e sulla disponibilità. Anche in questo caso, infatti, le prospettive per la promozione dell'immagine e della credibilità aziendali sono elevate.

Negli ultimi anni anche il mondo della finanza ha conosciuto un processo di sensibilizzazione alle tematiche ambientali. Ciò è stato determinato, in primo luogo, dalla legislazione, che si è gradualmente interessata anche di questo settore dell'economia: sempre più spesso, sta accadendo che la responsabilità per l'impatto ambientale di una unità produttiva sia riconosciuta non solo in capo all'azienda direttamente coinvolta, ma anche agli enti finanziatori che ne hanno permesso la realizzazione. Questo ha fatto sì che negli Stati Uniti, per esempio, le banche per concedere fi-

5 Da un'indagine svolta negli Stati Uniti da "The Angus Reid Group" nel 1991, i gruppi ambientalisti avevano il massimo della credibilità presso i consumatori americani, tanto che il 79% li riteneva abbastanza attendibili relativamente alle informazioni inerenti alle problematiche ambientali e circa il 40% li additava come molto credibili (v. Ottman, 1995). Nel corso di quest'ultimo decennio, però, anche a seguito dei forti dubbi sulla correttezza dei dati forniti dagli ecologisti - come testimoniano i lavori di diversi ricercatori universitari, fra cui spiccano quelli di Bjorn Lomborg dell'Università di Aarhus in Danimarca - l'influenza di queste organizzazioni sui cittadini è sicuramente in calo.

6 «Sono ormai molti i casi in cui i gruppi ambientalisti abbinano il proprio marchio ad imprese, in cambio di finanziamenti o per promuovere specifiche iniziative ambientali» (Bertolini, 1995, p. 22).

nanziamenti richiedano alle imprese la certificazione ambientale, realizzata da organismi indipendenti (v. Bertolini, 1995).

D'altra parte, l'attenzione del sistema finanziario alle problematiche ecologiche non è stata indotta solamente dall'evoluzione delle normative giuridiche, ma anche dalla crescente attenzione del pubblico degli investitori privati. Ciò ha spinto, per esempio, alla creazione di fondi d'investimento specializzati, vale a dire che pongono come prerequisito per investire il rispetto di determinati parametri ambientali da parte delle imprese. Gli investitori, in altre parole, tendono ad utilizzare non più esclusivamente valutazioni di natura prettamente economica per decidere se effettuare o meno un investimento, ma impiegano anche altri criteri, tendenti a misurare l'impatto sociale ed ecologico delle strategie imprenditoriali.

Conseguentemente, risulta sempre più evidente la necessità per le imprese di attivare degli strumenti di comunicazione volti ad informare il pubblico, in modo credibile, del livello della propria *corporate social responsibility*. La casistica aziendale presenta vari esempi in questo senso, quali «[...] il bilancio sociale [...] pubblicazioni quali i "Partnership Reports", gli standard o label ottenuti dall'azienda, l'esistenza di codici etici o di condotta, speciali premi per l'eccellenza aziendale in determinati campi, l'esistenza di Fondazioni come strumento privilegiato per mettere in atto strategie di coinvolgimento nella comunità o l'esistenza di criteri e/o indicatori di performance diversi da quelli finanziari» (Bonfiglioli, 1999, p. 227).

## 5. LE CRITICHE AL GREEN MARKETING

Prima di concludere, è bene ricordare che non tutti gli studiosi ritengono possibile, all'interno di un tradizionale sistema economico capitalistico, la concreta realizzazione degli assunti del *marketing* ambientale. Tali dubbi si associano più ad aziende diverse da quelle che producono mezzi di trasporto. Chi produce beni in grado di soddisfare il bisogno di mobilità è oggi infatti di fronte ad una scelta obbligata: o si producono mezzi in grado di limitare consumi energetici, inquinamento atmosferico ed acustico e si risolve il problema della congestione stradale o è in serio pericolo la qualità della vita moderna.

Riferendoci in linea generale a tutte le aziende produttrici di beni di consumo si nota invece come una prima incongruenza che viene rilevata consiste nel fatto che, se da un lato il *marketing* verde ha lo scopo di soddisfare i desideri dei consumatori, dall'altro mira a realizzare il benessere sociale. A questa proposizione sottostanno le assunzioni secondo cui tutte le preferenze dei consumatori sono ugualmente valide e non richiedono alcuna giustificazione ed il bene comune corrisponde esattamente alla

somma delle preferenze individuali. Tuttavia, già dai tempi di Rousseau, sono state formulate innumerevoli critiche che portano a dubitare seriamente della validità di tali premesse.

Un'altra accusa mossa contro il *green marketing* è di essere incoerente e, quindi, incompatibile almeno in parte con il fine ultimo del *marketing* tradizionale: questo mira infatti a soddisfare, nel modo più completo possibile, tutte le esigenze dei consumatori; per il primo, invece, tale finalità non potrà mai essere raggiunta, visto il vincolo al rispetto dell'ambiente. In quest'ottica, infatti, alcune preferenze non possono essere soddisfatte.

Altri studiosi (v. Kilbourne, 1998; cfr. Istituto Wuppertal, 1995, capp. 9-10) rilevano, inoltre, un ulteriore punto debole: nel paradigma neoclassico, fondamento del sistema capitalistico, si sostiene che, per mantenere nel tempo i livelli desiderati di profitto e di accumulazione del capitale, è necessaria una crescita economica incessante. Questo aspetto però, sempre secondo costoro, è incompatibile con il concetto di sviluppo sostenibile, data la limitatezza delle risorse naturali. Ritenendo vero tale assunto, questi studiosi affermano che il concetto di sostenibilità non è compatibile con il *green marketing*.

Non tutto il mondo scientifico vede la questione in questi termini. Pur essendovi alcune problematiche che restano ancora irrisolte dal punto di vista teorico, diversi studiosi sono convinti del ruolo positivo che il *green marketing* può svolgere nella società moderna, reputandolo in grado di contribuire ad una maggiore "umanizzazione" del mondo economico: «*Green marketing has as its foundation the satisfaction of human needs within a context of ecological constraints and thus is based in substantive rationality considering both present and future needs. It will ultimately determine the relationship between society and nature, and it will be reflective, not of what we want, but of who we are*» (Kilbourne, 1998, p. 651).

Anche le imprese più attente e dinamiche, percependo la criticità dei fermenti che animano il mondo della domanda, stanno iniziando a muovere i primi passi in una nuova direzione, che vede come condizione necessaria al soddisfacimento delle proprie esigenze la collaborazione responsabile con tutti i soggetti con i quali intrattengono relazioni.

L'esame di questo nuovo approccio aziendale presenta alcuni limiti, primo fra tutti il fatto di aver tentato di definire per iscritto fenomenologie aventi caratteristiche tutt'altro che immobili e, pertanto, non adatte a essere "fotografate". L'impresa che voglia essere vincente deve tenere un approccio dinamico a questi fattori, vale a dire che deve essere sempre pronta a percepirne le tendenze evolutive appena si manifestano, senza considerarli un dato di fatto cristallizzato. Conseguentemente, il mondo aziendale ha la necessità di essere costantemente preparato ad affrontare sia quelle situazioni che da sempre lo caratterizzano, sia le nuove sfide che da poco si sono presentate all'attenzione degli attori economici. Fra

le prime si può citare il mutevole stile di vita dei consumatori, l'evoluzione dei valori sociali, l'ammontare e la distribuzione del reddito fra le varie fasce sociali e fra i diversi paesi. Fra le seconde, è necessario citare lo sviluppo esponenziale del processo di globalizzazione, che porta le imprese, di qualsiasi dimensione esse siano, a competere su di una arena di dimensioni transnazionali, con un numero crescente di concorrenti e di consumatori. Cosa dire poi del perfezionamento e dell'avanzamento della tecnologia a ritmi mai incontrati in passato, che rende l'ambiente competitivo alquanto instabile, e dell'evolversi incessante della legislazione. Per poter affrontare con successo tutte queste perturbazioni è necessario un monitoraggio incessante ed attento, coniugato con una certa snellezza nelle scelte aziendali.

## BIBLIOGRAFIA

- Barde J.Ph. & Pearce D. W., 1993, *Valutare l'ambiente. Costi e benefici nella politica ambientale*, Bologna, Il Mulino.
- Bertolini F., 1995, *Green management: una strategia orientata al network*, in: "Economia & Management", n. 2, marzo, pp. 15-28.
- Biorcio R., 1998, "Ambientalismo e politica", in: *Nuovi attori per un pianeta verde. La questione ambientale nelle opinioni dei cittadini di 19 paesi*, a cura di Guidorossi G., Milano, Franco Angeli.
- Bonfiglioli E., 1999, *Responsabilità è profitto*, in: "Equilibri", n. 2, agosto, pp. 221-228.
- Bosi P., 1996, *Corso di scienza delle finanze*, Bologna, Il Mulino.
- Cozzi G. & Ferrero G., 1996, *Marketing. Principi, metodi, tendenze evolutive*, Torino, G. Giappichelli Editore.
- Gandolfi V., 2000, *Economia e gestione delle imprese. Corso propedeutico*, Parma, Copy Service Grossardi s.r.l. Editrice Campus.
- Istituto Wuppertal, 1995, *Verso un'Europa sostenibile. Uno studio dell'Istituto Wuppertal*, Rimini, Maggioli editore.
- Kilbourne W.E., 1998, *Green Marketing: A Theoretical Perspective*, in: "Journal of Marketing Management", vol. 14, n. 6, pp. 641-655.
- Marras I., 1999, *I persuasori dei consumi evoluti*, in: "Equilibri", n. 2, agosto, pp. 213-220.
- Massa G.P., 1996, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in: "Micro & macro marketing", n. 1, aprile, pp. 95-106.
- Mirulla R. & Frankl P., 1999, *Dalla culla alla tomba*, in: "Equilibri", n. 1, aprile, pp. 199-127.
- Ottman J. A., 1995, *Green marketing*, Milano, Il Sole 24 Ore Pirola S.p.A..
- Ottman J.A., 2000, *Green Marketing. It's Not Just The Environment, Stupid*, in: "In Business", vol. 22, n. 5, settembre/ottobre, p. 31.
- Pearce D.W. & Turner R. K., 1991, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- Pini F.M., 1996, *Il marketing per lo sviluppo sostenibile*, in: "Micro & macro marketing", n. 3, dicembre, pp.391-407.
- Pini F.M., 1998, "Verso un 'mercato verde': l'impresa di fronte ai comportamenti di consumo ecologico", in: *Nuovi attori per un pianeta verde. La questione ambientale nelle opinioni dei cittadini di 19 paesi*, a cura di Guidorossi G., Milano, Franco Angeli.



# Prospettive del regionalismo economico

PAOLO SEMAMA\*  
CARLA CAPUANO\*\*

Si deve riconoscere che nel corso degli ultimi quindici anni anche i paesi socialisti abbiano preferito imboccare la via dello sviluppo multilaterale, senza avanzare questioni di principio. Ciò ha anticipato gli effetti, soprattutto quelli negativi, della globalizzazione dal momento che gli stati, mediante la loro azione all'interno del sistema internazionale, effettuano opzioni di fondo che costituiscono la base di successivi rapporti politico-militari. Salvo eccezioni, gli stati di maggior peso dei cinque continenti adeguano tali opzioni basilari alle scelte di macroeconomia, prima ancora di rivolgere l'attenzione ai classici problemi del debito pubblico, delle spese improduttive o della sperequazione fra i redditi delle differenti fasce di popolazione.

Una di dette opzioni ha riguardato l'adozione di comportamenti di natura cooperativa, quali la stipula di accordi e patti di media scadenza o senza scadenza. Da almeno tre generazioni questi ultimi hanno rappresentato la base di intese che sono poi sfociate nella realizzazione del mercato globale, senza che un'opportuna regia ne avesse stabilito regole anti sperequazione della redditività. Si tenga presente che i comportamenti cooperativi tendono a trasferirsi in transazioni economiche di natura bilaterale o multilaterale.

Il comportamento regionalista presenta due differenti facce. La prima è consistita, soprattutto nel primo dopoguerra, nel favorire accordi tra

\* Studioso di Scienza della politica, Roma

\*\* Studiosa di Scienze sociali, Roma

stati aventi mercati affini, quindi desiderosi di sostenersi reciprocamente e nel contempo di effettuare una più marcata concorrenza ad altri attori del mercato internazionale. Le intese di questo tipo hanno spinto la popolazione meno avvantaggiata a battere vie di progresso per non subire troppo l'iniziativa dei "compagni di cordata". La seconda faccia è stata indotta dal successo della prima sulla via dei privilegi e dei trattamenti di riguardo. È rappresentata dalla tendenza, specialmente rilevata nel secondo dopoguerra, di alcune aree ad assumere una spiccata configurazione pur all'interno di uno stato, ed a ricercare eventualmente le strade dell'autonomia che possono anche spingersi verso l'indipendenza (episodio ultimo in ordine di tempo la separazione del Kosovo).

Se il modello di comportamento cooperativo bilaterale riguarda due attori, ed è di facile attribuzione e configurazione, quello a carattere multilaterale offre varianti degne di analisi a parte, anche perché direttamente legato al fenomeno regionalista che sta prendendo piede più di recente in varie aree del mondo, Europa compresa (si vedano i casi della Stiria, della Carinzia e dell'Istria), nonché l'accentuata tendenza a parlare della Padania come di una realtà geografica che tende a crescentemente distinguersi sul piano antropologico ed economico. Tutto questo non va visto semplicemente come una reazione di tipo strutturale alla globalizzazione, quanto piuttosto come risposta all'esigenza sempre più forte nei liberi mercati di garantire alta redditività a forme di lavoro altamente specialistico, per di più ristretto ad aree tipiche.

## 1. IL MULTILATERALISMO ECONOMICO

Come è noto, il modello di multilateralismo perfetto è quello concepito da Woodrow Wilson al tavolo della pace della Prima guerra mondiale. Esso comportava il rigetto di ogni particolarismo di potenza e di ogni bilateralismo antagonista. Il Covenant, patto istitutivo della Società delle Nazioni, era equilibratamente pensato per garantire la pace armata e un'economia d'intesa fra i paesi più sviluppati, ma rimase indebolito dal rifiuto degli Usa di sottoscriverlo.

Ma il modello wilsoniano era destinato a trovare progressiva applicazione nel secondo dopoguerra. Infatti attualmente si constata la non discriminazione tra membri del sistema multilaterale dei mercati, l'indivisibilità dei contenuti dell'accordo che li lega, la reciprocità diffusa di diritti e obblighi ivi previsti. Notoriamente si ha multilateralismo quando tre o più stati decidano di assumere politiche comuni e coordinate su determinate materie, in alternativa a decisioni unilaterali o ad accordi bilaterali. L'accordo multilaterale derivante da tale propensione fissa le modalità attraverso cui, in vista del raggiungimento di fini prefissati, si

verifica il coordinamento di azioni comuni rispetto a precise questioni e materie.

Una costante, che permette anche di riconoscere senza equivoci lo status di scambi multilaterali, è data dalla creazione di codici culturali e comportamentali, regole, norme, valori. A questi si aggiungono necessariamente, allo scopo di garantire il funzionamento dei rapporti e il soddisfacimento delle attese, un numero variabile di istituzioni formali e/o informali con l'attribuzione a specifici organi comuni di poteri gestionali e/o decisionali.

La tipologia del coordinamento che gli stati decidono di adottare nell'azione multilaterale è essenziale rispetto al funzionamento: oggi si può dire che nella maggior parte dei casi si tratta di una vera e propria delega di poteri che gli stati attuano verso una personalità esterna, benché mitigata dalla volontà, esplicita nei documenti fondanti, di attribuire a tutti i membri dell'accordo multilaterale una partecipazione equilibrata ed equa nei processi di assunzione delle decisioni come nella detenzione del potere di esecuzione.

Per quanti ritocchi quasi quotidianamente si apportino alle prassi di acquisto, distribuzione e vendita di risorse o di prodotti, è facile constatare, *in primis* per quanto riguarda l'UE, che i soggetti costitutivi di un accordo multilaterale tendono a mantenere a disposizione esclusiva di se medesimi il massimo possibile di poteri<sup>1</sup>, sottraendo al coordinamento multilaterale la sfera delle materie considerate riserva della sovranità statale; e ad attribuire agli organi multilaterali il minimo possibile di poteri, sufficiente per quel tanto di efficienza operativa e di efficacia rispetto agli obiettivi che si sono intesi attribuire al coordinamento multilaterale. Tre principi chiave sono peraltro sufficienti a sostenere l'esistenza di un mercato multilaterale. Essi sono: la non discriminazione, l'indivisibilità, la diffusa reciprocità.

Per non discriminazione s'intende comunemente l'obbligo assunto dagli stati a trattare ciascuno dei partner di un accordo, per le materie da questo previste, con modalità non diverse da stato a stato. Nel commercio internazionale l'esempio più comune di non discriminazione è dato dal sistema Gatt/Omc, che eleva a principio generale degli scambi la clausola della nazione più favorita, imponendo ai paesi membri, anche in caso di accordo bilaterale su regimi commerciali, di estendere il trattamento privilegiato concordato a tutti gli appartenenti al Gatt/Omc. Nelle relazioni di sicurezza il principio si attua attraverso l'obbligo, assunto dai membri di un accordo, di offrirsi reciprocamente il medesimo livello di garanzie

<sup>1</sup> Per comprendere questo punto, e altre osservazioni sulla finanza globale che si faranno in seguito, sarà bene tenere presente che la Banca Europea è un ente privato.

di sicurezza, ad esempio impegnandosi a determinati comportamenti di tutela verso ciascuno e tutti i membri. Quando si pensa all'indivisibilità s'identifica la necessità che taluni contenuti dell'accordo, o talune clausole dell'accordo riguardanti la natura costitutiva dello stesso, siano ritenuti dai sottoscrittori inviolabili. In quanto alla reciprocità, è il risultato della continuità nel tempo dei comportamenti previsti dall'intesa: i membri in tanto attribuiscono benefici e sopportano costi rispetto ad altri, in quanto si sentono sicuri che benefici equivalenti saranno necessariamente estesi ad essi in futuro.

Si tratterebbe di multilateralismo solo apparente qualora gli stati non percepissero che l'aggregazione multilaterale è destinata a durare nel tempo, ad offrire costi e benefici equamente ripartiti e con una tendenza dei benefici a prevalere sui costi. Alla base dei rapporti vi è un calcolo di interessi e una ragionevole attesa che questi vengano ampiamente premiati nel tempo. Proprio la diffusa reciprocità e la durata nel tempo appaiono anzi a molti autori gli elementi indispensabili al consolidamento comportamentale e istituzionale dei singoli fenomeni multilaterali che, in quanto tali, possono nella loro attuazione storica, come tutte le sperimentazioni di cooperazione tra stati, realizzare modelli più o meno profondi di multilateralismo. In particolare negli ultimi quarant'anni si è constatato che l'atteggiamento dei paesi produttori di petrolio nei confronti dei paesi consumatori ha dovuto chiudere con il clima di contesa, preferendogli in quasi tutte le circostanze l'accordo a breve o medio termine – specialmente per quanto riguarda il livello di produzione del greggio, al fine di tenere sotto un certo controllo l'effetto del libero mercato sui prezzi al consumo del prodotto lavorato.

Va detto che aggregazioni multilaterali nascenti, come pure aggregazioni multilaterali già funzionanti, possono subire fasi di crisi o declino senza per questo essere escluse dalla fenomenologia multilaterale. Gli stati che sono parte di un accordo o di una pratica multilaterale possono infatti imprimere accelerazioni o decelerazioni al loro modo di agire all'interno dell'impegno multilaterale, con ciò influenzandone la profondità di funzionamento. Non per questo il multilateralismo viene negato, anzi. Il multilateralismo, come ogni altro fenomeno derivante dall'azione volontaria degli stati, va visto come opportunità di collaborazione interstatale dinamica ed elastica, in quanto tale passibile di interpretazioni, flessibilità, arricchimenti e/o impoverimenti, dosi crescenti o decrescenti di capacità e poteri.

Ma in ogni caso si constata che la globalizzazione non è stata accompagnata da coerenti azioni legislative che abbiano riguardato un elevato numero di mercati, talché si è assistito alla formazione di aree, per così dire separate e privilegiate, soprattutto quando una certa armonizzazione culturale preesisteva al "contatto" economico o aveva da tempo accom-

pagnato quest'ultimo. Esempio evidente di ciò sono i due confinanti Usa e Canada, appartenenti a due distinte configurazioni politiche, con caratteristiche linguistiche da ambo le parti e soprattutto con una situazione geografico-climatica particolarmente differenziata. Ciò malgrado si è assistito già dal primo dopoguerra ad un flusso costante di persone e risorse e merci fra i due paesi, con reciproco e ben quantificato vantaggio.

Per contro si assiste tuttora ad un frequente fallimento allorché l'organizzazione internazionale del commercio è costretta ad affrontare problemi molto generali. Il che, spingerebbe alla prima conclusione, che la globalizzazione non sia un portato della natura come ambiente e/o della natura umana, e che entrambe siano portate a privilegiare diversità funzionali, caratteristiche irripetibili ovvero istanze di differenziazioni rivolte alla tutela di valori culturali non negoziabili.

Nell'immediato dopoguerra, il multilateralismo fu visto dalla comunità degli stati, soprattutto dalla nuova potenza americana, come la cornice entro cui ricostruire le relazioni economiche internazionali, che avevano sofferto negli anni tra le due guerre le conseguenze negative dei ruoli egemoni delle potenze. Si tese da un lato a disporre di vere e proprie agenzie specializzate nei vari settori dei rapporti economici internazionali che evitassero il confliggere dei diversi interessi geoeconomici: il Fondo monetario internazionale, Fmi, per moneta e finanza, l'Accordo generale su commercio e tariffe, Gatt, per il commercio, e così via. Dall'altro si vollero gettare le condizioni per consentire al liberalismo economico, dopo i danni che autarchie e nazionalismi economici avevano inferto al sistema economico internazionale e ai livelli di benessere delle popolazioni, di rilanciare il ruolo dei mercati. In questa cornice istituzionale, i regionalismi economici, dapprima con timidezza, successivamente con convinzione, avrebbero trovato modo di esprimersi e crescere.

In campo strettamente commerciale, la pietra angolare del nuovo sistema mondiale del dopoguerra divenne la clausola della nazione più favorita, quanto di più multilaterale possa darsi nel commercio tra nazioni, perché fondata sul principio di non discriminazione tra paese e paese. Come è noto, la clausola prevede che se due paesi firmano un accordo commerciale contenente innovazioni positive sul piano della liberalizzazione degli scambi (ad esempio riduzioni tariffarie) queste vadano immediatamente estese all'intero ambito multilaterale del commercio internazionale.

Ciò premesso, in teoria gli accordi commerciali regionali dovrebbero risultare quanto di più esclusivo e discriminatorio possa darsi nel campo delle relazioni economiche internazionali, basandosi su uno dei principi base di ogni club: l'esclusione dei non membri dal godimento delle facoltà e dei privilegi attribuiti agli stati membri.

Nella realtà, questo tipo di regionalismo appare costretto all'interno di

un paradosso. Da un lato tende ad estendere le preferenze esclusivamente ai partner stretti dal patto d'alleanza regionale, in particolare ampliandone le prerogative di competizione commerciali attraverso la progressiva riduzione di dazi e barriere doganali. In questo modo il regionalismo adotta decisioni avverse ai principi del multilateralismo, ponendosi come fenomeno obiettivamente discriminatorio nei confronti dei paesi non aderenti all'accordo multilaterale. Al tempo stesso, attraverso questo tipo di operazioni il regionalismo – inteso come sviluppo delle grandi aree di interesse – si propone come elemento promotore del liberismo economico e commerciale a livello internazionale, visto che diviene elemento diffusore del liberalismo economico, anche se soltanto a livello di aree ben delimitate dagli accordi sottoscritti dagli stati.

Questa è una delle ragioni per cui lo stesso Gatt contemplava una norma, l'articolo XXIV, che legittimava, a determinate condizioni, la conclusione di accordi regionali. Il paragrafo 4 dell'articolo citato definisce preliminarmente le finalità di unioni doganali e aree di libero scambio: facilitare il commercio tra i territori delle due parti e non erigere barriere che impediscano o rendano difficile il commercio di altri stati con tali territori. A garanzia del rispetto di questi obiettivi si richiede, da un lato, che la tariffa esterna comune debba essere fissata ad un livello che complessivamente non sia superiore o più restrittivo di quello raggiunto nei paesi partecipanti prima della creazione dell'unione doganale (parag. 5); dall'altro che l'eliminazione di dazi e restrizioni equivalenti riguardi sostanzialmente tutto il commercio tra le due parti (parag. 8).

Una forte dose di realismo politico spinse gli autori del Gatt a prevedere una così rilevante eccezione al principio della non discriminazione. Evidentemente vi era in ambiente internazionale la consapevolezza che gli accordi regionali appartengono alla tradizione dei rapporti tra stati e che molti paesi avrebbero potuto non aderire al Gatt se avesse proibito completamente accordi del genere. Sulla decisione influì anche l'attesa che il regionalismo postbellico potesse essere compatibile con il nuovo sistema delle relazioni economiche internazionali e assumere forme non lontane dai processi di integrazione fra province e territori all'interno di singoli stati sovrani, ossia quella che abbiamo chiamato seconda faccia del regionalismo.

Diverse vicende che hanno caratterizzato il sistema internazionale di produzione e scambio di merci e servizi, negli stessi decenni in cui venivano sviluppandosi le più significative esperienze di regionalismo economico, hanno documentato un legame piuttosto positivo tra apertura dei mercati/liberalizzazione delle economie e sviluppo dei regionalismi. È sembrato che dai regionalismi non venisse il tentativo di porsi come sostituto al multilateralismo, ma piuttosto l'intenzione di costituirsi come una fattispecie di complemento all'approccio multilaterale, tale da rafforzarne i contenuti e le stesse modalità di funzionamento.

Si tenga presente un'ulteriore esigenza. I fenomeni di globalismo economico, come i grandi movimenti finanziari, le delocalizzazioni industriali, le concentrazioni imprenditoriali, tendono a sottrarre spazi di tradizionale sovranità agli stati, che si trovano, a differenza del passato, a non disporre di strumenti adeguati per monitorare e indirizzare decisioni economiche spesso di forte rilevanza economica e sociale per il futuro dei loro paesi. Si pensi, ad esempio, alla rilevanza in termini di livelli occupazionali o di bilancia commerciale, che decisioni di grandi gruppi atinenti disinvestimenti o delocalizzazioni possono rivestire per molti paesi. I regionalismi economici possono fornire alcune risposte attraverso progetti di sviluppo regionale che tendano ad armonizzare gli interessi di crescita nazionale e regionale.

Il regionalismo non è un sostituto del multilateralismo, ma va interpretato come un complemento al multilateralismo, una sorta di specializzazione che tendenzialmente, a certe condizioni, può contribuire a razionalizzare e rinnovare gli schemi di cooperazione economica multilaterale. Le preferenze che i regionalismi prevedono per i membri dei patti di cooperazione regionale in genere non contrastano con i principi del libero commercio.

## 2. LA CARATTERIZZAZIONE REGIONALISTICA

Quanto più gli interessi economici si sono realizzati in senso mondiale, le popolazioni di singole, specifiche aree della Terra, Europa ed Italia comprese, hanno avvertito il bisogno – non programmato, non indirizzato secondo opinioni chiare e distinte – di caratterizzarsi, di differenziarsi in forza di peculiari doti, di singolari vicende storiche, di mercati presupposti culturali. Semplificando, si potrebbe dire che la struttura economica, in senso marxiano, ha favorito la sovrastruttura politica, che viene solitamente definita come ricerca dell'autonomia amministrativa. Si evcherebbe però per tale via soltanto una mezza verità, essendo innegabile che le propensioni a distinguersi all'interno del tessuto statale traggono origine da componenti ben note all'antropologia culturale ed alla geografia politica<sup>2</sup> ossia a fenomeni che hanno preceduto le scelte squisitamente economiche.

Per l'appunto all'interno delle vicende dei trasporti di una regione è sempre stato facile leggere quali pulsioni e limiti, quali esigenze ed ostacoli abbiano dialetticamente provocato le abitudini di spostamento, la

<sup>2</sup> Cfr. Corna Pellegrini, G. *Geografia e politica del territorio: problemi e ricerche*, Vita e pensiero, Milano 1997.

predilezione per certi veicoli, la determinazione di realizzare piuttosto alcune strutture anziché altre. Sono fin troppo evidenti le caratteristiche della viabilità stradale e ferroviaria di una zona alpestre, che non potranno ritrovarsi in un bacino di traffico fluviale. In breve, ciascuna regione si è vista imporre la qualità dei trasporti dalla natura, mentre è in funzione della società di ciascuna zona che si vengono determinando quantità di veicoli e frequenza dei viaggi. Si potrebbe quasi elevare ad assioma il convincimento che l'area contraddistinta da una o più tipologie di trasporto è per ciò stesso una regione. Come tale, essa può esondare dai confini di una regione amministrativa classica (provincia, distretto, contea, regione italiana) interessandone due o più. Non per nulla un caratteristico bacino di traffico determina strutture consorziali o vi si lega quasi spontaneamente<sup>3</sup>.

L'area che ambisce politicamente a vedersi riconosciuta come zona in qualche modo a sé, che può rivendicare riconoscimenti, privilegi o quanto meno relative possibilità di esercitare autodecisione in materie economiche (se non anche tributarie) deve necessariamente garantire a se stessa ed alle realtà geografiche circoscrizioni reti integrate di trasporti, poiché sono le strutture dei servizi che oggi permettono l'esercizio pieno delle funzioni richieste.

Seconda caratteristica da evidenziare è la rete di informazioni culturali: centri di preparazione, qualificazione, specializzazione del lavoro e del sapere fino ai massimi livelli *post lauream*.

Terzo punto, che si collega strettamente con il precedente, è la rete di informazione generalizzata, la quale sempre più è caratterizzata dall'impiego delle risorse informatiche. Una recente ricerca italiana ha evidenziato che l'antico concetto di arretratezza di un'area può essere sostituito da confronti fra chilometri di rotaie e numero dei computer accesi e in funzione.

Quarto fattore di efficienza e possibilità di crescita diffusa è costituito dalla rete di distribuzione dei prodotti semilavorati e finiti. La distribuzione dei supermarket ne è un aspetto, ma non quello decisivo: contano piuttosto sia i magazzini di stoccaggio merci, i bacini di confluenza di mezzi di trasporto e loro collegamenti; la possibilità di accedere mediante monitoraggio elettronico costante al reperimento e spostamento di porzioni di risorse, beni, servizi.

Preme rilevare, a questo punto, che la tendenza regionalistica (da qualcuno chiamata vocazione) non ha per nulla origini burocratiche; non nasce da scelte di potere per attuare separatismi, secessioni o quant'altro. Le

3 Cfr. Propersi A., Rossi, G., *I consorzi*, Il Sole 24 Ore, Milano 1998.

esigenze di un consorzio fra comuni, tanto per fare l'esempio più elementare, non nasce dalla necessità di gestire il peso delle carte. Nulla toglie che gli incartamenti, lungi dal ridursi, si accresceranno, specialmente se la tendenza dello stato interessato è "all'italiana". Però alla base vi è una scelta di visibilità.

La produzione vinicola offre un esempio tra i più antichi di un modo di essere e di indicare una zona circoscritta per la presenza di quelle certe vigne e non altre. E già qui si può cogliere il valore economico di una scelta centripeta, vale a dire rafforzata dalla contraria tendenza che è tipica del globalismo: i produttori di un celebre vino o birra o whisky debbono puntare alla massima diffusione sui mercati del mondo, ma hanno la contemporanea esigenza di caratterizzare il loro lavoro secondo risultanze geografiche innegabili. Lo stesso vale per la maggior parte di creazioni artigiane; il loro prezzo in salita non dipende solo dal ridursi del numero delle persone che si dedicano ad un singolo complesso di lavorazioni o operazioni, ma anche dal fatto che quasi in tutti i casi il pregio del lavoro finito è inversamente proporzionale all'area nella quale l'attività è praticata.

Non sembri astratto il ricorso alla biodiversità per fornire una giustificazione concettuale al regionalismo economico. Esiste, nei fatti, una preoccupazione connessa alla marcia troppo rapida della globalizzazione, la quale si evidenzia nel momento stesso che se ne riconoscono determinati benefici in un particolare settore. È infatti facile formulare il "ben venga" qualora si tratti ad esempio dell'uniformazione di costi e procedure bancarie – esistendo bancomat accolti, a somiglianza delle carte di credito, in tutte le agenzie di qualunque banca in ogni paese del mondo. Per contro, da parte di molti è giudicata deprecabile la tendenza a favorire alcuni consumi e a quasi cancellarne altri per la spinta di abitudini che si vanno generalizzando in conseguenza della mobilità in crescita delle persone, cui fa riscontro la sempre più notevole mobilità distributiva di merci sotto forma di prodotti sia finiti che non.

Senza dubbio saremo meno ricchi se, per esempio nel fare scelte di allevamento conveniente da trasformare rapidamente in estensivo, lasceremo che scompaiano i due terzi delle razze bovine esistenti (che per diverse ragioni si sono già fortemente assottigliate nell'ultimo secolo). Ecco che la regione che abbia dato il nome, poniamo, ad un animale da carne molto apprezzato è tenuta a farsi riconoscere perché è per l'appunto un *luogo*, non già un'invenzione comoda per la memoria, come lo è in molti casi un *logo*.

La globalizzazione non deve essere motivo di appiattimento dei costumi, di perdita dell'identità culturale, di accantonamento di peculiarità irripetibili, di saperi tramandati col favore della uniformità di vedute e di valori all'interno di una determinata frazione di popolazione. Senza di ciò non si parlerebbe più di abilità di una popolazione portuale, o di

allevatori, o di fabbricanti di strumenti musicali, per non dir altro. Ecco allora che un flusso economico regionale può ben meritare di venire conservato molto prima che si faccia raro. E ciò per la seguente ragione: troppo spesso affari di medio volume e di buon risultato possono essere conclusi tra operatori geograficamente vicini, anche se qualche perdita di tempo possa essersi prodotta, al contrario di quanto accade di solito in una grossa transazione fra due Borse agli antipodi.

Non ci sfugge che talvolta l'economia regionalista viene avversata per il timore che con essa si perpetuino privilegi di caste connesse alle amministrazioni decentrate, tornaconti non sempre trasparenti, anche senza presupporre tradizioni genericamente o specificamente mafiose<sup>4</sup>. Premesso che le mafie, sciaguratamente, vengono adesso indicate con i nomi dei singoli paesi di origine – tra i quali ve ne sono alcuni beneficiari della globalizzazione di una grande parte dei beni di largo consumo – va rilevato che la correttezza delle operazioni finanziarie sottese alla maggior parte degli eventi economici di rilievo è indubbiamente meno a rischio a livello regionale, piuttosto che globale.

Fino ad oggi si è sempre constatato che durante la crisi economica di una nazione o più, alcune regioni fanno in tempo ad opporre resistenza al declino, assicurandosi il ruolo di “polmone” di una economia. E ciò vale anche nella opposta circostanza di relativo sviluppo, nella quale si possono individuare, quando sia il caso, alcune regioni trainanti. Queste osservazioni non vanno riservate alle sole regioni di un paese che siano fornite di una amministrazione statuita (come nel caso delle 20 regioni italiane a statuto ordinario o speciale), bensì si estendono ad altri due casi. Il primo è quello di territori che abbiano un nome storicamente consolidato all'interno di una più vasta regione amministrativa, e conservino caratteristiche antropiche, ambientali, talora linguistiche, che s'intreccino con peculiarità di qualche rilievo sotto il profilo economico. Il secondo è quello di aree nettamente tipicizzate da risorse oppure da beni o servizi che vi abbiano un marcato rilievo sul mercato nazionale. Pensando all'Italia, ben lunga è la lista dei nomi: Sila, Irpinia, Garfagnana, Valtellina... La domanda è: i caratteri regionali sono misurabili? La risposta è sì. E si può ben capire che l'economia di una “regione” ci tenga a non essere cancellata, o omologata al “resto del mondo”. Non è solo questione di sapori tipici, di fogge, di architetture, ma, in senso lato, di stili e di progetti di vita.

4 Cfr. Tranfaglia, N. *Mafia, politica e affari nell'Italia repubblicana*, Laterza, Bari 2002, pp. 117-130.

### 3. LA QUANTIFICAZIONE DEI CARATTERI REGIONALI

La sociologia delle comunicazioni e la sociologia culturale hanno in qualche modo percorso le scienze economiche nel ricercare la possibilità di misurare oggettivamente, e non soltanto con procedimenti statistici, le variabili esistenziali fra aree contigue, il che permette d'individuare l'intensità di un fattore essenziale di riconoscimento di una zona, tanto da poterla dichiarare tipica o atipica<sup>5</sup>. Nel secondo dei due casi si conclude che il territorio osservato è molto simile – dai principali punti di vista dell'habitat naturale e della popolazione abitante – a quello di altri territori, più o meno vicini o lontani. Ma una volta che siano state individuate le ragioni per le quali una “regione” meriti di essere dichiarata tipica, ossia fornita di caratteri che ne segnalano la diversità da molte altre, non possono essere soltanto il geografo, il sociologo, ecc. ad interessarsene, ma in primo luogo dovrebbe essere cura del politico e del manager economico, organizzatore di risorse e risultati, prenderne diretta e approfondita cognizione.

La globalizzazione delude spesso perché ad essa si sono affidate speranze abbandonando l'interesse per le aree delimitate. Erano ben queste che dovevano precipuamente venir curate nel senso dello sviluppo, cogliendone i deficit e le potenzialità, onde parallelamente si sarebbero potute sviluppare queste ultime ottenendo risorse da impiegare per sanare le manchevolezze. Oggi, “misurare un' area” dovrebbe significare tutto questo, partendo però dal presupposto che sono le condizioni complessive di vita dell'essere umano, con tutti i suoi bisogni interiori, quelle che debbono contare nella mente degli organizzatori della vita sociale, e non le sole icone della “crescita economica”.

In effetti le *quantità* che afferiscono ai beni economici non sono mai valori assoluti, a partire dalla moneta. Ciò va affermato pur non volendo qui entrare nel merito degli andamenti borsistici. Essi restano a margine dell'oggetto qui proposto – che è di esaminare le ragioni di un risvegliato interesse per le tipologie di intervento sul mercato ristretto, *malgrado* non stia venendo meno l'opposta tendenza a cancellare i confini di un prodotto o di un servizio, se non altro a causa della marcata rapidità con la quale, nella maggioranza dei casi, lo si può oggi trasportare.

In linea di principio, si tratta di fare una scelta filosofica, conseguente alla scoperta che i mezzi di produzione e le modalità di consumo di beni e servizi negli ultimi cento anni avevano influito sui rapporti sociali secondo vie non tenute adeguatamente in considerazione dal materialismo storico. Basti pensare che la dinamica del tenore di vita che s'intreccia con quello dei costumi privati e pubblici, e delle scelte politiche, risulta costan-

5 Cfr. Semama, P. *La quantificazione dell'oggetto sociale*, Giuffrè, Milano, 1994, pp. 65-86.

temente influenzato dal regime dei trasporti che insiste in una certa porzione del territorio terrestre, piuttosto che dalla sperequazione tra valore del lavoro e retribuzione di quello dipendente<sup>6</sup>. E dal momento che non vi è trasporto che non si possa misurare quantitativamente per massa, tempi e consumi, si sono trovati altri oggetti misurabili che sono capaci di influenzare in più modi e direzioni la vita di relazione, urbana e non.

Il primato cade sulla quantità d'informazione, distinguendovi al suo interno quella generica e quella specializzata. La prima coincide con saperi diffusi e non accumulati con ordine rigoroso, sicché si potrebbe anche parlare d'informazioni di massa. La loro presenza è comunque importante per marcare un'eventuale differenza di valenza economica tra una regione e l'altra. Basti pensare che radio e televisione hanno fatto sì che comunità piuttosto isolate dalle altre fino a pochi decenni or sono, lo siano assai di meno. Vale in ogni caso il principio che apprendimenti di ogni genere modificano il tenore di vita e possono innalzarlo, malgrado l'eventualità che si diffondano convincimenti che converrebbe respingere in quanto dannosi per qualche aspetto.

Se questo è vero, la ricerca dei modi esatti di configurare un processo economico include l'informazione "Quante informazioni in uscita e in entrata si verificano nell'area A nel tempo t?" Ciò serve a stabilire la quantità dei dati che sono occorsi per completare l'operazione. La complessità di quest'ultima viene solitamente riassunta da cifre che indicano il movimento di denaro; ma in questa sede si deve evidenziare che la "descrizione" dell'evento economico è invece riassumibile e riconoscibile dalla registrazione dei flussi di informazioni che l'hanno accompagnata.

Assai più determinante risulta essere l'informazione specializzata. Non ottenibile da tutti, veicolata per vie proprie fino al fruitore, e generalmente affidata a strutture che ne assicurano una diffusione mirata, essa riguarda conoscenze tecnologiche, saperi ottenuti seguendo istanze di chiarezza, compiutezza, veridicità, fino a comprendervi i protocolli strettamente scientifici. Per intendere il valore tipizzante dell'informazione specializzata nei confronti di un territorio che si prenda in esame per qualsiasi motivo pratico o teorico, si pensi per esempio al tenore di vita di un'intera popolazione, riscontrabile là dove si sia formato un bacino industriale di prodotti avanzati, al quale non manchino mirati centri di ricerca, di prova e di selezione di competenze.

Ci dobbiamo rendere conto che la specializzazione spinge la ricerca e garantisce il maggior numero di risultati. E che le cognizioni generiche si facevano bastare un tempo, sicché era buonissimo anche il vino del colti-

6 Cfr. Semama, P., Capuano, C., *Principi di una nuova economia*, in: "Trasporti", 100, 2007, pp. 45 ss.

vatore che non sapeva né leggere né scrivere; ma oggi non la si pensa più così. Perciò, più alto è il numero delle persone consapevoli di molte cose che vivono in un'area, più marcate saranno le possibilità di sviluppo della medesima, sempre che non manchi lo studio dei problemi e un sagace orientamento nelle scelte, a cominciare dalle priorità. Di tutto questo si può avere conferma in un evento facile da sperimentare, come l'apertura di un quotidiano in una cittadina che antecedentemente abbia ricevuto l'informazione cartacea esclusivamente dall'esterno: è come se entrasse in funzione un centro di nuova energia oppure un motore più moderno che ne assicuri meglio l'utilizzazione.

In conclusione, più gli abitanti di un'area sanno e più possono; più marcata sarà ogni istanza di ottenere progressi, correzioni, affinamenti. Ecco allora che le cosiddette regioni depresse si scoprono più povere di altre in fatto di centri di informazione e di elaborazione dei dati, quali sono in primo luogo le scuole d'istruzione superiore. La depressione, là dove si verifici, può sembrare interamente dovuta a scarsità di risorse e di sovrastrutture; ma a ben vedere, alla sua origine si troverà sempre carenza di "fattore umano", di cervelli informati e volenterosi di condividere il sapere potenziandolo, di persone allenate a eseguire bene un lavoro e a portarlo a compimento nei tempi voluti. Stiamo pensando a soggetti che abbiano ricevuto una educazione, una formazione interiore, vale a dire che sanno non soltanto ciò che è strettamente inerente alle loro attività pratiche e contingenti, ma sono in grado di dare organizzazione e senso alle proprie esperienze, in quanto sono determinate a raggiungere finalità che hanno concepito con sufficiente chiarezza.

Dall'insieme di queste considerazioni possiamo trarre due criteri di valutazione di qualsiasi piano di sviluppo regionale. La prima è di tracciarne il profilo in termini quantitativi, ossia il più possibile oggettivi, al fine di salvaguardarne le specificità di contro alla minaccia di un appiattimento di esigenze e consumi – seguendo l'andamento della mondializzazione. La seconda è di individuare una per una le carenze presenti entro confini territoriali tracciati, ad esempio in fatto di rifornimento energetico (tradizionale e innovativo), piano regolatore edilizio, piano dei trasporti e bacini di traffico, fonti d'informazioni di massa, scuole specializzate, canali di distribuzione commerciale, centri di istruzione e formazione, modalità per il contenimento degli sprechi, per l'ottenimento dello sviluppo sostenibile e la riduzione dell'entropia ambientale<sup>7</sup>.

L'utilizzazione al massimo di risorse e specificità regionali, ottenuta anche mediante un'ulteriore parcellizzazione di competenze con la crea-

7 Cfr. Vicario, E., *Entropia e Neg-entropia*, E.O.C. Caserta 1997, pp. 19-28.

zione di consorzi di sviluppo e tutela, e d'altre forme di amministrazione intermedia mirata (fondazioni *ad hoc*, consociazioni intercomunali ed interregionali, ecc.), deve portare al soddisfacimento del tenore di vita degli abitanti ed al migliore impiego delle attitudini personali. Infatti, una cosa è la libertà di spostamento delle persone al fine di avere una migliore occupazione, tutt'altra è la ineluttabilità di trasferirsi in una nuova regione sotto la spinta di personali difficoltà oggettive perduranti o per il timore di una prossima recessione che colpisca l'ambiente di lavoro. La politica giusta non è trovare rimedio alle carenze locali pompando dalle risorse mondiali, bensì assicurare lo sviluppo sostenibile muovendosi regione per regione, possibilmente d'intesa tra più regioni, comunque tenendo fermo ogni punto di riferimento alle caratteristiche precipue di ciascuna regione amministrativa, come pure di ciascuna "regione di fatto".

La fotografia di una regione che includa la valutazione più esatta possibile dei flussi informativi che la percorrono è la più rispondente allo scopo di scoprire fonti un po' nascoste o addirittura occulte di carenze del tenore di vita dei cittadini, di insufficienza di servizi rispetto alle esigenze reali, di sprechi di energie – anche, se non soprattutto, mentali – e sprechi di tempo, che finiscono per abbassare la redditività complessiva del lavoro.

Da questa prima rappresentazione si dovrà partire per realizzare qualunque durevole e sensibile progresso, a cominciare dalla pianificazione delle attività occorrenti in sede politica ed amministrativa. Lo scopo generale è quello di portare ogni area al punto di poter valorizzare tutte le sue risorse di ogni genere e tutte le ragionevoli aspettative che vi possono essere collegate. Il movimento pluridirezionale dei processi globali non può assicurare che i vuoti vengano colmati, le sperequazioni livellate, il cammino dei singoli operatori assicurato e ottimizzato. Siamo infatti convinti che il progresso oggettivo dello sfruttamento delle risorse e dell'ottenimento di risultati degni dell'uomo non possa che iniziare dal particolare, sapientemente individuato, per allargarsi a macchia di leopardo e in una ulteriore fase portare alla saldatura dei saperi, quindi dei tenori di vita da una zona all'altra.

#### 4. LE RESPONSABILITÀ DEL POLITICO

Le riflessioni fin qui condotte non debbono indurre in equivoci di valutazione delle competenze degli amministratori locali. L'attenzione minuta e costante ai fatti del territorio non deve indurre i politici responsabili ad una visione particolaristica. Essa, lo sappiamo bene, è foriera di atteggiamenti incompatibili con la moderna funzione della pubblica amministrazione poiché favorisce quanto meno il clientelismo e non chiude le

porte al peggio, ossia alla malavita organizzata che collude con la classe politica.

Perciò le scelte di quest'ultima debbono bilanciare istanze locali e generali, interessi concreti di gruppi e possibilità di crescita condivisa per ogni settore di attività – con particolare riferimento a quelle che caratterizzano ogni singola regione. L'esigenza della condivisione è una delle poche istanze di natura ideologica che ancora sussistono e che tutti difendono. Se è vero che una politica non ideologica deve coincidere con scelte condivise che assicurino lo sviluppo della vita sociale, diventa agevole riconoscere che non debba mai essere coercitiva, ma sempre persuasiva e coinvolgente, non solo per assicurare la persistenza del consenso, ma per coinvolgere gli amministratori alla responsabile tutela degli interessi pubblici.

In termini più precisi, la crescita dell'economia regione per regione non è preferibile all'economia del mercato globale per ragioni etiche o di costume, ma perché è capace di ridurre gli effetti negativi del massimo impegno a produrre senza la dovuta attenzione alle risorse reali, ai reali bisogni, al rischio crescente di sprechi irreversibili. Una volta constatato che le aree meno favorite del pianeta risentono solo in minima parte della liberalizzazione dei mercati senza vincoli di protezione del prodotto e di prudenza o ragionevolezza dei consumi in generale e in particolare, le scelte di guida politica debbono necessariamente ancorarsi alla conoscenza particolareggiata e ravvicinata dei fatti. Viceversa le grandi scelte, anche quelle di organizzazioni internazionali collaudate, come può essere l'UE, sono fatalmente soggette all'approssimazione, o peggio alla discriminazione.

## 5. FINANZA MONDIALE E REGIONI

Di fronte allo sviluppo dell'economia globale non poteva che verificarsi, e trovare pratiche conferme, la tendenza alla fusione bancaria per far fronte alle esigenze del neocapitalismo e in particolare del moltiplicarsi di Banche di Affari. Tuttavia sono proprio le linee evolutive dell'alta finanza a destare l'attenzione di chi teoricamente studia cause ed effetti della globalizzazione. Uno degli aspetti ricorrenti della finanza, specialmente da quando il teatro mondiale degli scambi ha dovuto fare sempre più i conti col terrorismo, è che le decisioni cruciali vengono prese – sempre più spesso senza adeguati approfondimenti – da parte di un numero molto ristretto di decisori, i quali operano in scacchieri politicamente differenti, e tuttavia sembrano comportarsi come se queste diversità, in altri tempi reputate essenziali, non si vogliano oggi evidenziare per non compromettere intese “sempre possibili”.

Questo fenomeno va decisamente contro gli interessi ora di un'area ora di un'altra; spesso accade che gli interessi degli stati minori vengano sottovalutati, o quando va meglio vengano "accorpati" a quelli di qualche stato di maggior peso. Ciò dipende da una serie di contraddizioni. La prima delle quali sembra essere la concentrazione dei capitali e la contemporanea necessità di potere effettuare raccolta e distribuzione di denaro anche ai minimi livelli, utilizzando sia canali paralleli che concorrenziali. La seconda contraddizione è che il mercato ha bisogno di tutti, ma le grandi decisioni (a cominciare dalla riduzione dei tassi o delle misure anti inflazione) vengono prese da centrali di potere che non possono fare, neanche se lo volessero, gli interessi di ciascuna regione.

Una seconda anomalia fin troppo evidente è che la globalizzazione ha portato ad una minima riduzione dei tre inconvenienti mondiali, fame, povertà, carenza di acqua potabile nei paesi del sottosviluppo. Contemporaneamente l'alta finanza utilizza un'area che è ancora in sviluppo, e per di più anomalo, come la Cina, per intervenire su un'altra area come l'Africa, totalmente o quasi differente dalla prima per storia, risorse umane, esigenze capillari.

La finanza, allarmata dall'invadenza dell'euro, non ha esitato a obbligare alla stessa cordata di settore islam ed ebrei, concedendo nel contempo la crisi di alcuni mercati europei, una sorprendente complicazione del regime degli scambi, una strumentalizzazione dell'assistenzialismo sia per quanto riguarda l'Africa che per qualsiasi area che in via contingente (ad esempio per calamità naturali) si trovi ad affrontare una difficile crisi.

Ma la contraddizione più macroscopica riguarda il settore politico e pare così rapidamente maturata e condivisa da essere ormai impossibile indicare con quali strumenti dell'economia potrebbe essere contenuta o eliminata. Ci riferiamo al fatto che la teoria marxista aveva individuato sufficientemente quali avrebbero potuto essere gli inconvenienti sociali del capitalismo elevato a sistema senza correttivi, ma oggi si assiste al beneplacito della finanza globale a praticarne i principi, a partire dalla competizione diretta nell'impiego delle risorse monetarie. Sono i regimi politici nati per opporsi senza appello al liberismo ad accettare ormai le regole del successo basate sulla lotta. E ciò non basta: sembra che la regia della finanza globale sia pronta a gestire a suo modo i conflitti fra culture e religioni, con assoluta indifferenza per i valori condivisi dalle persone interessate fin da prima dell'insorgenza del contrasto.

Forse tutte queste situazioni anomale potrebbero indurci a concludere che la sostenibilità stessa dello sviluppo non può più trovare nell'alta finanza un alleato decisivo. Certamente se ne può derivare il convincimento che politiche non già separatiste, ma analitiche, funzionali in quanto rivolte ad un'area di proporzioni immediatamente aggredibili, dovrebbero essere senza sosta incoraggiate.

Vale la pena di ricordare che il modello wilsoniano di multilateralismo prescindeva da ogni connotato regionalista. Il sistema di relazioni internazionali immaginato dopo la prima crisi globale, degli anni '20, negava ogni scelta che potesse far correre il rischio di frammentare la comunità internazionale in blocchi di interesse o di potere. Il modello che ne scaturiva non poteva che fondarsi su premesse di carattere universalistico: l'attribuzione di poteri e di responsabilità all'interno di quel modello non solo non prevedeva sottosistemi regionali, ma anzi intendeva non favorirne l'insorgenza.

Nel secondo dopoguerra l'antitesi tra multilateralismo e regionalismo è venuta cadendo. I regionalismi possono adesso rappresentare una esemplificazione di accordi economicamente positivi tra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche. Gli accordi possono essere collaudati più facilmente, e di conseguenza le grandi manovre monetarie che si fanno ogni giorno "sulla testa degli stati", ma soprattutto nel disinteresse delle popolazioni sottosviluppate, dovranno cedere il posto a transazioni "per" il profitto e non contro il profitto di qualcuno.



# Anglo-saxon institutes in international transport conventions referring to the carriers' liability and the position of continental lawyers

BORIS JERMAN\*

## 1. INTRODUCTION

Liability for damages represent the kind of relationship of obligation wherein one party of the relationship (liable person) is bound to compensate for damage another party (injured party), who is entitled to such compensation<sup>1</sup>. Liability for damages represents a civil sanction, which can be exercised by the other party of the legal relationship who suffered damage. A common characteristic of all civil sanctions is that they interfere in the property of a liable party and not in his personal status.

In the theory and court practice of different countries there are very precisely elaborated institutes of liability. Although within each legal system there exists some question regarding different legal aspects regarding the institutes of liability, they represent a challenge for theoretical discussions rather than obstacles in practice. The real problem in practice arises

---

\* Senior Lecturer of Maritime and Transportation Law at the Faculty of Maritime Studies and Transportation (University of Ljubjana) and lawyer in the Legal Department of the Port of Koper.

<sup>1</sup> M. Vedriš, *Osnove imovinskog prava*, Opći dio imovinskog prava, stvarno, obveznosno i nasljedno pravo, 1983, p. 296.

in cases involving institutes of liability from different legal systems<sup>2</sup> and above all when they involve institutes of Anglo-Saxon and Continental law system<sup>3</sup>.

The problem in interpretation of legal institutions from different legal systems became relevant in the twentieth century with globalisation of world trade. One of the first areas of this kind was transport, wherein the first international conventions regulating the carriers' liability appeared<sup>4</sup>. A lot of institutes of Anglo-Saxon law entered into these conventions, which were not known to the lawyers of the Continental law because they were developed under specific circumstances which were not present in Continental law. This is a difficult situation for Continental lawyers. To overcome such a situation they had mostly been making attempts to find out which institutes of Anglo-Saxon law in the international conventions are comparable with those of Continental law. The main reason for the dilemma is that many Anglo-Saxon institutes in international transport

2 With the emergence of national states after the absolutist period national states recognized no other law other than their own. As a consequence, legal customs were pushed to the bottom of the legal hierarchy. Private law and especially *lex mercatoria* was nationalized: it entered in the commercial codes, on the basis of which the states introduced their vision of the law (Galgano, F., *Lex mercatoria*, Società editrice il Mulino, Milano, 2001, p. 109). In Europe, such a situation led to the emergence as many legal systems as states (P. Grilc, *Lex mercatoria in mednarodno gospodarsko pravo*, Podjetje in delo, 1998, p. 685).

3 In the legal books from the Anglo-Saxon area the expression common law is used to refer to the legal system from the Anglo-Saxon territory, while civil law refers to the legal systems in use in Continental Europe. In this article the expression Anglo-Saxon law will be used for the law deriving from the Anglo-Saxon area; for the law deriving from the Continental Europe on the other hand will be used the expression Continental law.

Common law can not be used as the general notion for the law deriving from the Anglo-Saxon world for historical reasons. The branches of English law were traditionally connected to the particular court organisation. From the traditional division of English law till the reform in the 19th century the narrowness of Common law (*Common law represented a group of legal rules, which were used by courts of Common Law till the 1873: Court of Common Pleas, King's Bench and Court of Exchequer*) was evident, which was only one of the legal branches. Besides Common law existed:

- *Admiralty law* which represented the rules in principle used by the *Court of Admiralty*,
- *Equity* as a group of legal rules used by the *Court of Chancery* and,
- *Family law* (*hereditary and the law of marriage*) was applied by sacral courts.

Reforms in the 19th century secularised family law whereas the other three law branches were unified by reforms in such a way that they were incorporated in the frame of High Court of Justice. (P. Vlačič, *(Ne)upravičenost omejitve višine odgovornosti v prevoznem pravu*, 2005, p. 15-16).

Also the expression Civil law is not an adequate expression for the law present in Continental Europe because it comprehends the law which regulates the relationships between the private persons and not all the law branches which exist on the continent.

4 The first conventions were the conventions of the Committee Maritime International (CMI): the Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Assistance and Salvage at Sea, 1910 and International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Collision Between Vessels, 1910.

conventions represent the standard of carriers' conduct or a situation in which he can no longer limit his liability. Therefore the Continental lawyers are interested in defining institutes of Continental law which contain the same or similar standards of conduct.

The method of comparison can only be partly successful because not every institute of Anglo-Saxon law has its comparable institute in Continental law. The question arises whether Anglo-Saxon law without correlative institutes in Continental law should be interpreted as they are in Anglo-Saxon law or whether Continental law can infuse them with meaning grounded on its own institutes.

## 2. LIABILITY IN CONTINENTAL LAW

The continental system of liability is based on two main types of liabilities: fault liability and strict liability.

Fault liability represents the relation of the person causing damage toward the consequence. This relation has many stages.

The highest degree of fault liability is intention. It includes not only the will to cause the act of damage but also the consciousness that the act is noxious for the rights of a third person<sup>5</sup>. The intent can have different extremes. One of them is when a certain conduct is at the start evaluated as likely to bring about the damage, person acts completely wrong and indifferent to the probability of damage being caused<sup>6</sup>. Such type of intent is called also eventual intent, which differs from direct intent; in the frame of the latter the actor is not indifferent towards the consequence - he is very interested that the consequence arises<sup>7</sup>. The division between direct and eventual intention is more important in criminal law than in civil law, where few cases exist when the grade of intention is important in determination of the amount of estimation of civil compensation<sup>8</sup>.

A less strict degree of liability is negligence, which represents omission to do something that should be done by the person who disposes with certain skills and knowledge. There are several forms of negligence.

5 F. Cancelli in *Enciclopedia giuridica*, XIII. Volume, 1964, p. 712.

6 P. Cendon in *Digesto delle discipline privatistiche*, 1991, p. 37.S.

7 Cigoj, *Teorija obligacij*, 1989, p. 184.

8 In the Slovenian Obligation Code intention is not mentioned, but it should be respected in the case of defining the compensation (recourse) of joint and several debtors (Obligation Code Art. 208). In such a situation the intensity of intention of each joint and several debtor should be respected, which means that the compensation is greater when damage is caused by the direct intention than in the cases caused by eventual intention.

Irrespective of which form of negligence is referred to, common to all the types of negligence is that a consequence is not desired and that a criteria to estimate certain conduct as negligence is abstract<sup>9</sup>. Conduct of the person causing damage is compared with an imaginary third person who conforms to the standard of correct conduct in a certain circumstance<sup>10</sup>. This standard can be a 'usual' person, a reasonable man, a good master, expert, etc. In estimating these standards it is very important to elaborate all circumstances in which a certain person caused damage and than on the basis of standards which are relevant for the case in which damage was caused to estimate whether he acted correctly or neglected his duties.

A typical aspect of Continental law is the graduation of negligence. The highest degree of negligence is gross negligence (*culpa lata*) which signifies the lack of the kind of care which is expected from each person. Less strict is ordinary negligence (*culpa levis*), which means the failure to use that degree of care which the ordinary or reasonably prudent person would have used under the circumstances and for which the negligent person is liable. Besides gross and ordinary negligence exists also slight negligence (*culpa levissima*). It represents the failure of care which is expected from an extraordinary careful person.

In the civil codes of Continental law systems two types of fault liability exist: the fault liability where the burden of proof is on the claimant and presumed fault liability. The first type prevails and entails that the plaintiff should prove all the elements of liability including the fault<sup>11</sup>. In the second type of fault liability the claimant need not prove the fault of the wrongdoer, because the latter should prove that there was no fault on his side for the damage caused. Up to this moment his fault is presumed. Presumed fault liability is a basic type of liability in very few Continental law legal systems<sup>12</sup>. Presumed fault liability is very present in the area of maritime transport in both legal systems: Anglo-Saxon and Continental, and it was introduced by the Hague rules<sup>13</sup>.

---

9 S. Cigoj, supra 7, p. 185.

10 *Ibidem*.

11 The elements of fault liability are: injurious event, causation between the act of the wrongdoer and damage caused, inadmissible damage, and fault. – Ivi, p. 173

12 Presumed fault liability is a basic type of liability in the region of former Yugoslavia and it was introduced by the Code of obligation relationship (ZOR), which defines a person who causes damage to another liable unless he proves that the damage appeared without his liability (154. čl. Obligation). When a new Obligation code in Slovenia was accepted it preserved presumed fault liability.

13 S. Carič, T. Miodrag, I. Grabovac, D. Požar, I. Jankovec, V. Filipović, P. Sulejić, P. Stanković, *Transportno pravo*, 1979, p. 151.

Besides fault liability there is also strict liability, which represents liability irrespective of fault. The liable person becomes the person under the obligation in all situations when his conduct is in causation with the damage. In the legislation such a type of liability can be found in the case of dangerous activity. Today there exists relative strict liability, meaning that there exist reasons for exculpation. In most cases these reasons are: *force majeure*<sup>14</sup>, act of a third person, act of war, act of Government etc<sup>15</sup>. For all of the above mentioned reasons of exculpation, another condition should be present, i.e. that they are an inevitable and unexpected occurrence.

### 3. LIABILITY IN ANGLO-SAXON LAW

In Anglo-Saxon law there also exist two main types of liability: fault liability and strict liability.

Fault liability assumes three forms: malice, intention (including recklessness) and negligence<sup>16</sup>. Malice is the most reprehensible state of mind. It has assumed different meanings in different contexts, but it could broadly be equated to spite<sup>17</sup>. In the conduct by malice enters: malicious prosecution, malicious abuse of process, malicious falsehood, etc.

Intention signifies the state of mind of a person who foresees and desires a particular result. In tort law there are three main groups of torts requiring intention (a) the torts having their origin in the old writ of trespass which protects personal liberty and security (b) fraud and injurious falsehood (c) a group of torts which protect against interference with contractual relations and trade<sup>18</sup>.

Negligence represents omitting to do something which a reasonable man, guided by those ordinary considerations which ordinarily regulate human affairs, would do, or doing something which a reasonable and pru-

<sup>14</sup> In Continental law there exist two concepts of *force majeure*: German and Roman. The German concept considers *force majeure* as an extraordinary event, external to an enterprise, which is unforeseeable and can not be averted even by using the greatest possible care, and which does not have to be taken account of and allowed for by the party concerned by reason of its frequency (A. Messent, A. D. Glass, CMR: *Contracts for the International Carriage of Goods by Road*, Second Edition, 1995, p. 114). The Classic Roman concept of *force majeure* is different. There is no distinction between *force majeure* and coincidence, so the externality of the enterprise is not a necessary condition in defining *force majeure*. Such an understanding of *force majeure* in the first commentary of the Napoleonic Code thus equated the two (A. Candian in *Nov. digesto italiano*, II. Vol., UTET, Torino, 1957, p. 989).

<sup>15</sup> Different regulations can contain different reasons for exculpations in case of strict liability. Of the international transport conventions the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage which in its Art. 3 (2) defines that no liability for pollution damage shall be attached to the owner if he proves that the damage: (a) resulted from an act of war, hostilities, civil war, insurrection or a natural phenomenon of an exceptional, inevitable and irresistible character, or (b) was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third party, or (c) was wholly caused by the negligence or other wrongful act of any Government or other authority responsible for the maintenance of lights or other navigational aids in the exercise of that function.

<sup>16</sup> S. Deakin, A. Johnston, B. Markesinis, *Tort Law*, 2003, p. 20-21.

<sup>17</sup> Ivi, p. 20.

<sup>18</sup> W.V.H. Rogers, *The law of tort*, 1989, p. 14.

dent man would not do<sup>19</sup>. Negligence is strictly connected to the institute of foresee-ability which represents the ability to see or know in advance the reasonable anticipation that harm or injury is likely to result from certain acts or omissions. From this aspect the negligence can be defined also as a state of mind of a person who fails to advert to the foreseeable consequences of his conduct, as a reasonable man would have done<sup>20</sup>. Typically for the institute of negligence in Anglo-Saxon law is that except in bailment cases the graduation of negligence is rejected by nearly all courts because it adds difficulty and confusion to the already nebulous and uncertain standards which must be exhibited to a jury<sup>21</sup>. The degrees of negligence in the bailment of Anglo-Saxon law were borrowed from Roman law through the case *Coggs v. Bernard*<sup>22</sup> and given support by learned writers. There are three «degrees» of negligence: *gross negligence*, *ordinary negligence* and *slight negligence*:

- *gross negligence*; as it originally appeared, this was very great negligence, or the want of event scant care. It has been described as a failure to exercise even that care which a careless person would use<sup>23</sup>. From the court practice are evident different elements in describing gross negligence. In the case of *R. v Adomako*<sup>24</sup> the House of Lords agreed with the definition of gross negligence given by the Court of Appeal which exposed three characteristics of gross negligence: (i) indifference to a obvious risk of injury to health, (ii) or actual foresight of the risk coupled, either with a determination nevertheless to run it, or with an intention to avoid it, but involving a high degree of negligence in the attempt to avoid it; or (iii) inattention, or failure to avert a serious risk, going beyond mere inadvertence in respect to an obvious and important matter of the defendant's duty demanded of him.
- *Ordinary negligence*; the omission of that care which a person of common prudence usually takes on his own<sup>25</sup>.
- *Slight negligence*; an absence of that degree of care and vigilance which persons of extraordinary prudence and foresight are accustomed to use, or in other words, a failure to exercise great care<sup>26</sup>.

The most general definition of strict liability in Anglo-Saxon law is liabili-

19 J.R. Nolan, J.M. Nolan-Haley, M.J. Connolly, S.C. Stephen, M.N. Alibrandi, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, 1990, p.1032.

20 S. Deakin, et al., supra 16, p. 20.

21 W.L. Prosser, *Handbook of the Law of Torts*, Fourth Edition, 1971, p. 182.

22 (1703) 2 Ld.Raym. 918.

23 W.L. Prosser, supra 21, 183.

24 (1995) in A. Mandraka Sheppard, *Modern Admiralty Law*, 2001, p. 339.

25 R.J. Nolan, et al., supra 19, p. 1034.

26 W.L. Prosser, supra 21, p. 183.

ty without fault. In Anglo-Saxon law it was introduced by the case *Rylands v. Fletcher*<sup>27</sup>. In this case the court took a decision that anyone who in the course of «non-natural» use of his land «accumulates» thereon for his own purpose anything likely to do mischief if it escapes is answerable for all direct damage thereby caused. The concept of strict liability is applied in liability for animals, employers' liability, vicarious liability and product liability. The sole modern instance of a significant juridical creation of strict liability has been the American development of product liability. England has followed the same lines, but by statute.

#### 4. THE MOST DISCUSSED ANGLO-SAXON INSTITUTES REGARDING THE CARRIER LIABILITY BY THE CONTINENTAL LAWYERS

In the international transport conventions there are many Anglo-Saxon institutes regarding the carriers' liability but, as mentioned, in the interest sphere of the Continental lawyers are mostly those institutes which repressed a standard of conduct or a situation, where the limitation of the liability is no longer possible. One of the most frequent institutes of that type in the international transport conventions are: «actual fault or privity», «willful misconduct» and «recklessness».

##### 4.1. ACTUAL FAULT OR PRIVITY

It was not until well into the early 19th century that the idea of limiting liability for damages resulting from collisions began to temper the common law and the maritime law notion of unlimited liability<sup>28</sup>. The Merchant Shipping Act 1894 came into the force, which besides limitation of liability to an amount calculated by reference to a ship's tonnage, contained the institute of «actual fault or privity» which represents the type of conduct which prevents the ship-owner from limiting the liability<sup>29</sup>.

In the first international convention regarding the limitation of the ship owner's liability the notion of «actual fault or privity» was not used but rather «obligations arising out of acts or faults of the owner»<sup>30</sup>, which can be easily

---

27 (1865) 3 H & C 774.

28 C. Hill, *Maritime Law*, 1998, p. 375.

29 Merchant Shipping Act paragraph 1, Art. 503:

'The owners of a ship, British or foreign, shall not, where all or any of the following occurrences take place without their actual fault or privity (that is to say),

- Where any loss of life or personal injury is caused to any person being carried in the ship,
- Where any damage or loss is caused to any goods, merchandise, or other things whatsoever on board the ship; .....

30 Article 2, 1924 Limitation Liability Convention.

understood by Continental lawyers. The notion of «actual fault or privity» was introduced in international conventions by the 1957 Limitation Liability Convention<sup>31</sup>. Whereas Convention 1976 on the Limitation of Liability represents a significant alteration from its equivalent articles in the 1957 convention because it no longer uses the institute of «actual fault or

---

31 Convention 1957 Article 1

- (1) The owner of a sea-going ship may limit his liability in accordance with Article 3 of this Convention in respect of claims arising from any of the following occurrences, unless the occurrence giving rise to the claim resulted from the actual fault or privity of the owner:
- (a) loss of life of, or personal injury to, any person being carried in the ship, and loss of, or damage to, any property on board the ship;
  - (b) loss of life of, or personal injury to, any other person, whether on land or on water, loss of or damage to any other property or infringement of any rights caused by the act, neglect or default of any person on board the ship for whose act, neglect or default the owner is responsible or any person not on board the ship for whose act, neglect or default the owner is responsible: Provided however that in regard to the act, neglect or default of this last class of person, the owner shall only be entitled to limit his liability when the act, neglect or default is one which occurs in the navigation or the management of the ship or in the loading, carriage or discharge of its cargo or in the embarkation, carriage or disembarkation of its passengers;
  - (c) any obligation or liability imposed by any law relating to the removal of wreck and arising from or in connection with the raising, removal or destruction of any ship which is sunk, stranded or abandoned (including anything which may be on board such ship) and any obligation or liability arising out of damage caused to harbour works, basins and navigable waterways.
- (2) In the present Convention the expression “personal claims” means claims resulting from loss of life and personal injury; the expression “property claims” means all other claims set out in paragraph 1 of this Article.
- (3) An owner shall be entitled to limit his liability in the cases set out in paragraph (1) of this Article even in cases where his liability arises, without proof of negligence on the part of the owner or of persons for whose conduct he is responsible, by reason of his ownership, possession, custody or control of the ship.
- (4) Nothing in this Article shall apply:
- (a) to claims for salvage or to claims for contribution in general average;
  - (b) to claims by the Master, by members of the crew, by any servants of the owner on board the ship or by servants of the owner whose duties are connected with the ship, including the claims of their heirs, personal representatives or dependents, if under the law governing the contract of service between the owner and such servants the owner is not entitled to limit his liability in respect of such claims or if he is by such law only permitted to limit his liability to an amount greater than that provided for in Article 3 of this Convention.
- (5) If the owner of a ship is entitled to make a claim against a claimant arising out of the same occurrence, their respective claims shall be set off against each other and the provisions of this Convention shall only apply to the balance, if any.
- (6) The question upon whom lies the burden of proving whether or not the occurrence giving rise to the claim resulted from the actual fault or privity of the owner shall be determined by the *lex fori*.
- (7) The act of invoking limitation of liability shall not constitute an admission of liability.

privity» but the institute «recklessly and with knowledge that such loss would probably result»<sup>32</sup>.

The words «actual fault or privity» infer something personal to the owner, something blameworthy, as distinguished from constructive fault or privity such as fault or privity of his servants or agents<sup>33</sup>. Under the 1957 Limitation convention, the onus of proving that the loss occurred without fault or privity lies with the claimant, the reason for this being that limitation under this regime is not as of a right, but a privilege, for which the party claiming limitation must first satisfy certain conditions.

«Actual fault or privity» should be understood as a linking of two notions; «actual fault» and «privity». The first notion represents the personal fault which is imposed on the carrier; the second notion requires a little more explanation. If one is «privity» to something this means, generally speaking, that one has a certain knowledge, either confidential or otherwise, of some relationship or agreement or situation existing between two or more other people. In other words, one could virtually but perhaps not entirely describe the word «privity» as being equivalent to the word «knowledge»<sup>34</sup>.

In the past when the owner of a ship was often also the master, the problem of deciding whether or not there had been actual fault or privity was very easy. The master was present all the time when the ship was sailing and all the navigational decisions regarding the ship as well as its commercial exploitation was his responsibility. In the modern day complexities of large shipping organizations, subsidiary companies, consortia, etc., it can be and very frequently is, extremely difficult to pinpoint whether or not the actual fault is that of the ship-owner himself or somebody so closely identified with the company owning the ship as to be said to be a person who spoke and acted as the ship owning company itself or whether it is the neglect or default or act of a servant of the ship-owner<sup>35</sup>.

To establish whether the personal fault of the shipping organization is in issue the theory of *alter ego* was developed. It was first used in relation to application for a decree of limitation of liability under the provisions of the Merchant Shipping Act, 1894, by Counsel in *Lennard's Carrying Co Ltd. v. Asiatic Petroleum Co Ltd*<sup>36</sup> and later embellished by other cases.

32 Limitation Convention 1976 Article 4:

A person shall not be entitled to limit his liability if it is proved that the loss resulted from his personal act or omission, committed with the intent to cause such loss, or recklessly and with knowledge that such loss would probably result.

33 W.E. Astle, *Limitation of Liability*, 1985, p. 2.

34 C. Hill, *supra* 28, p. 378-379.

35 *Ivi*, p. 378.

36 (1914-15) All ER Rep 280, HL.

In Lennard's the ship had loaded a cargo of benzene at Novorossiysk for carriage to Rotterdam. Shortly after passing Dover the vessel encountered a strong north-westerly gale with heavy seas and when she was off the Dutch coast she hove to and set her head against the gale to prevent herself from being driven on to the lee shore, but she went aground because of insufficient power. She was unable to free herself and was subjected to heavy bumping causing the benzene to escape from the tanks and get into the furnaces with the result that the ship was set on fire and the cargo was thus lost. The appellant company, Lennard's Carrying Co Ltd, was the owner of the vessel upon which the respondents' cargo was carried. The ship was managed by another company, Lennard & Sons, where Mr. Lennard was registered managing director of the vessel and took an active part in the management of her on behalf of the owners.

The court held that Mr. Lennard knew, or had the means of knowing, of the defective condition of the boilers but gave no special instructions to the captain or the chief engineer regarding their supervision and took no steps to prevent the ship going to sea with her boilers in an unseaworthy condition. The House of the Lords held that Mr. Lennard was the alter ego of the company and as he could not show that he was not personally at fault, therefore the company was unable to limit its liability to the respondents' claim.

In the case *Lennard's Carrying Co Ltd. v. Asiatic Petroleum Co. Ltd* the explanation of the notion «alter ego» of judge *Viscount Haldane* LC should be mentioned. He pointed out that a corporation is an abstraction. It has no mind of its own any more than it has a body of its own; its active and directing will must consequently be sought in the person of somebody who for some purposes may be called an agent, but who in reality is the directing mind and will of the corporation, the very ego and centre of the personality of the corporation.

Another very important case regarding the actual fault or privity and the doctrine of «alter ego» is *The Lady Gwendolyn*<sup>37</sup>. The vessel *Lady Gwendolyn* was in the ownership of the Arthur Guinness, Son & Co., concerned with brewing. Despite thick fog, the ship was proceeding at full speed with her radar operating but not continuously manned, and the Master only occasionally looked at it. The Master had been in the habit of sailing at excessive speed for some time and if the ship owner's superintendent had examined the ship's log, as should have been done, he would have discovered that this was the case and would have reprimanded the ship's Master. On basis of the presented facts the court decided that the plaintiffs were

---

37 (1965) 1 Lloyd's, Rep. 335.

not entitled to limit their liability since their «actual fault or privity» had contributed to the accident. A reasonably prudent ship-owner would appreciate the navigational problems involved in the use of radar in fog and would emphasize the vital nature of these problems to their ships' Master.

In the case of the *Lady Gwendolyn* the court devised a two-part test to determine who in a corporate personality was the «alter-ego», the individual «mirror image» of the company itself. The two part test was:

- Who is or was the directing mind behind the voyage in question?
- If that person had acted as a person in his position should reasonably have done, would the accident still have happened<sup>38</sup>?

The response to the first question was the superintendent; the response to the second question was that he could have prevented the accident if he had acted properly.

One of the recent cases regarding the «actual fault or privity» was the case *Grand Champion Tankers Ltd v. Norpipe A/S and others (The Marion)*<sup>39</sup>. The vessel *Marion* attempted to weigh her anchor. She was unable to do so because her anchor had fouled an oil pipeline which ran from the Ekofisk Field through Tees Bay to Teesside. The pipeline was severely damaged. The owners of the pipeline and other companies who contended that they had suffered loss by reason of the damage to the pipeline claimed damages exceeding U.S. \$25,000,000. The plaintiffs claimed a decree limiting the amount of their liability in damages in respect of this incident to \$982,292.06. They claimed that the Master had negligently used an out-of-date chart which did not have the pipeline marked on it. The Admiralty judge hearing the application to limit initially granted limitation on the ground that the provision and maintenance of the charts was the sole responsibility of the Master and it was his negligence in using an out-of-date chart which was the sole cause of the damage/losses. The Court of Appeal reversed this decision on the grounds that it was the ship managers' duty to ensure that there was an effective and properly supervised system of chart provisions and maintenance and such a system was absent in this case. The year before the owner was warned by inspectors about the outmoded charts on the ship. This failure on the part of the ship's manager was considered by the House of Lords to be directly causative of the oil companies' losses, and furthermore the owners in turn were to be held legally responsible for the negligence of their managers. On this basis the owners were personally at fault and were denied the right to limit their liability.

---

38 C. Hill, *supra* 28, p. 381.

39 (1984) 2 Llyods Rep. 1.

This last case very clearly demonstrates that effective management control is necessary to obtain limitation of liability. On the other hand, it is very clearly emphasizes a situation in which a master in large ship company is becoming less and less the «Master of his own little world»<sup>40</sup>. Although that is the reality, the court decided that effective control in matters which are connected with the systematic management of the company is necessary.

In the United States the equivalent to the institute of «actual fault or privity» is «privity or knowledge». To ascertain whether damage was caused without «privity or knowledge» a «reasonable man» test is applied, directed at ascertaining whether or not the ship-owner had actual knowledge, or could have or should have obtained that knowledge by means of a reasonable inspection<sup>41</sup>. «Privity or knowledge» can be connected with ship equipment, diligence in selecting, training or supervising crew members, or even in respecting the standard which must be present during the building or reconstructing of the vessel. In the case of the *Marine Sulphur Queen*<sup>42</sup> the demise charterers and the owners were unable to limit their liability in respect to wrongful death claims against them. They were not able to show that proved unseaworthiness was not the cause of the loss of the ship with the resultant loss of life, and since they were considered to be personally at fault in that the reconstruction of the vessel had not complied with American Bureau standards.

The institute of «actual fault or privity» creates for the Continental lawyers a number of problems in defining its meaning, because it is an institute which was originally developed in the Anglo-Saxon legal system. When the 1957 Limitation Convention was being prepared, the Continental lawyers put forth the question of what this institute means. A delegate from Norway was against allowing the institute of actual fault or privity entering into the conventions, because it is a part of the English Law tradition. The Netherlands and Italian delegations proposed that the notion of «willful misconduct» or «gross negligence», which is closer to continental law, be used instead, but the English delegation disagreed<sup>43</sup>. The president of the commission for preparation of the 1957 Limitation Convention explained that the notion «actual fault or privity» means personal fault, which is also known in the French legal system as the «faute personnelle».

---

40 C. Hill, *supra* 28, p. 383.

41 W. Tetley, *International Maritime and Admiralty Law*, 2002., p. 285.

42 (1973) 1Lloyds Rep. 88.

43 V. Filipovič, *Neograničena odgovornost brodovlasnika u slučaju njegove osobne krivnje*, 1966, p. 214.

At the end, after very fiery polemics, the final text of the 1957 Limitation Convention nevertheless included the expression «actual fault or privity».

#### 4.2. RECKLESSNESS

The institute of recklessness can be found in many international transport conventions which were ratified by countries belonging to Anglo-Saxon legal systems as well as by countries belonging to the Continental legal system.

In international conventions the institute of recklessness first appeared in the Protocol to Amend the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, Signed at Warsaw on 12 October 1929 (The Hague Protocol to the Warsaw Convention 1955) which in Article 13 defines reckless conduct with the knowledge that damage would probably result as a conduct where limitation of liability is not possible<sup>44</sup>. After the Warsaw-Hague Convention this institute also appeared in other conventions<sup>45</sup>.

Recklessness is often bracketed with intention, which represents the state of mind of a person who foresees and desires a particular result. Foreseeing a consequence is the element which is common to both recklessness and intention, but on the other hand there is an important difference. In the case of recklessness the actor does not desire a particular result that is not regarded as inevitable<sup>46</sup>. In theory recklessness is often defined as a state of mind accompanying an act, which either pays no regard to its probable or possible injurious consequences, or which, though foreseeing such consequences, persists in spite of such knowledge; and it is emphasized that to be reckless the conduct must be such as to evince disregard of or indifference to consequences, although no harm was intended<sup>47</sup>. Indifference to consequences can be found also in court cases. In *Goldman v. Thai Airways International*<sup>48</sup>, which represents one of the important cases treating recklessness in transport, the judge took the position that when a person acts recklessly he acts in a manner which indicates a decision to run a risk or a mental attitude of indifference to its existence.

44 Warsaw-Hague Convention 1929, Art. 25: «The limits of liability specified in Article 22 shall not apply if it is proved that the damage resulted from an act or omission of the carrier, his servants or agents, done with intent to cause damage or recklessly and with knowledge that damage would probably result; provided that, in the case of such act or omission of a servant or agent, it is also proved that he was acting within the scope of his employment».

45 See point 4.1.1.

46 S. Deakin, et al., *supra* 16, p. 20.

47 R.J. Nolan, et al., *supra* 19, p. 1271.

48 (1983) 1. W.L.R. 1186.

For continental lawyers the institute of recklessness is mostly studied in their attempts to identify the analogy or difference between it and the institute of gross negligence. This question is for them very important because in continental law gross negligence is a type of conduct in which the liable person can not exclude or limit his liability<sup>49</sup>. From that point of view it is very important to determine whether gross negligence is an analogical institute to that of recklessness, or whether the latter represents an institute which contains a higher degree of fault than the gross negligence. In such a case, according to Anglo-Saxon law and international conventions, which adopted the institute of recklessness, a carrier is in a better position than in Continental law, wherein the national legislations define the carriers' conduct with gross negligence, when the limitation or exclusion of his liability is not possible. Till now the continental lawyers in their efforts to define the analogy or difference between these two institutes haven't had easy work. One of the reasons is that in the Anglo-Saxon law few detailed studies regarding the analogy or difference between recklessness and gross negligence exist. That is one of the reasons why the Continental lawyers very often do not differentiate between the institutes of recklessness and gross negligence.

Those Continental lawyers who studied the institutes of gross negligence and recklessness and also institutes like wanton conduct and willful misconduct in a systematic way, classified these as semi-intentional types of conduct which can not be enacted with gross-negligence<sup>50</sup>. They came to such a conclusion because in Anglo-Saxon law the institutes of recklessness, wanton and willful misconduct are defined by some authors as «quasi intent» which represents a special category lying between intent to do harm and negligence<sup>51</sup>.

All three institutes exceed all the types of negligence, even gross negligence. That confirms the comparison of the institute of gross negligence and recklessness. The last one is in comparison to wanton conduct and

---

49 The provisions of that kind can be found in many legislative passages. Art. 276 BGB does not allow the exclusion of the liability for damage caused by intent in advance. Art. 1229. CC (I) defines that every agreement which exonerates or limits preventively the liability of the debtor in the case of gross negligence is void. Similarly the Slovenian Obligation code in Art. 242 does not permit exclusion or limitation of liability when damage is caused by intent or gross negligence.

50 B. Gorgia, «Recklessness» e previsione del danno nell'art. 2(e) del protocollo del 1968 alla convenzione di Bruxelles sulla polizza di carico, *Il diritto marittimo*, 1978, p. 162; I. Grabovac, *Ograničenje odgovornosti u pomorskom poduzetništvu*, 2001, p. 73-74.

51 One of the authors of Anglo-Saxon law who makes a very detailed study regarding negligence and intent is Prosser, who could not arrange recklessness, wanton and willful misconduct in the group of negligence, because they contain some elements of intent although they are not so distinctive as they are in real intent. – W.L.Prosser, *supra* 21, p. 184.

willful misconduct the closest to gross negligence, though it can not be submitted to it. In contrast to gross negligence, wherein the consequence is not desired, within the institute of recklessness the deliberate indifference toward the consequence is already present<sup>52</sup>.

#### 4.2.1. RECKLESSLY AND WITH KNOWLEDGE THAT SUCH LOSS WOULD PROBABLY RESULT

When speaking of the institute of recklessness in transport we cannot overlook the phrase «recklessly and with knowledge that such loss would probably result» or similar wordings which represents in several international transport conventions the type of conduct in which the carrier cannot limit his liability. As mentioned, this text first appeared in The Hague Protocol to the Warsaw Convention 1955, and then was slightly modified in other conventions in the sphere of maritime and air transport: Protocol to Amend the International Convention for the Unification of Certain Rules of Law Relating to Bills of Lading (Visby Amendments)<sup>53</sup>, United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea 1978 (Hamburg Rules)<sup>54</sup>, Athens Convention Relating to the Carriage of Passengers and their Luggage by Sea, 1974 (Athens Convention)<sup>55</sup>, Convention for the Unification of

52 G. Boi, *supra* 50, p. 164; I. Grabovac, *supra* 50, p. 74-75.

53 Visby Rules, Article (5) 4:

5 (a) Unless the nature and value of such goods have been declared by the shipper before shipment and inserted in the bill of lading, neither the carrier nor the ship shall in any event be or become liable for any loss or damage to or in connection with the goods in an amount exceeding the equivalent of 666.67 units of account per package or unit or units of account per kilo of gross weight of the goods lost or damaged, whichever is the higher.

(b) The total amount recoverable shall be calculated by reference to the value of such goods at the place and time at which the goods are discharged from the ship in accordance with the contract or should have been so discharged.

The value of the goods shall be fixed according to the commodity exchange price, or, if there be no such price, according to the current market price, or, if there be no commodity exchange price or current market price, by reference to the normal value of goods of the same kind and quality.

(c) Where a container, pallet or similar article of transport is used to consolidate goods, the number of packages or units enumerated in the bill of lading as packed in such article of transport shall be deemed the number of packages or units for the purpose of this paragraph as far as these packages or units are concerned. Except as aforesaid such article of transport shall be considered the package or unit.

(d) The unit of account mentioned in this Article is the special drawing right as defined by the International Monetary Fund. The amounts mentioned in h\_visby/art/arto4\_5asub-paragraph (a) of this paragraph shall be converted into national currency on the basis of the value of that currency on a date to be determined by the law of the Court seized of the case.

(e) Neither the carrier nor the ship shall be entitled to the benefit of the limitation of liability provided for in this paragraph if it is proved that the damage resulted from an act or omission of the carrier done with intent to cause damage, or recklessly and with knowledge that damage would probably result.

(f) The declaration mentioned in sub-paragraph (a) of this paragraph, if embodied in the

Certain Rules for International Carriage by Air (Montreal rules)<sup>56</sup>, Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims, 1976 (1976 Liability Convention)<sup>57</sup>, United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods, 1980<sup>58</sup>, International Maritime Organization Protocol of 1992 to amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage of 29 November 1969<sup>59</sup>, International Convention on Li-

---

bill of lading, shall be prima facie evidence, but shall not be binding or conclusive on the carrier.

(g) By agreement between the carrier, master or agent of the carrier and the shipper other maximum amounts than those mentioned in sub-paragraph (a) of this paragraph may be fixed, provided that no maximum amount so fixed shall be less than the appropriate maximum mentioned in that sub-paragraph.

(h) Neither the carrier nor the ship shall be responsible in any event for loss or damage to, or in connection with, goods if the nature or value thereof has been knowingly mis-stated by the shipper in the bill of lading.

54 Article 8 Hamburg Rules:

1. The carrier is not entitled to the benefit of the limitation of liability provided for in article 6 if it is proved that the loss, damage or delay in delivery resulted from an act or omission of the carrier done with the intent to cause such loss, damage or delay, or recklessly and with knowledge that such loss, damage or delay would probably result.
2. Notwithstanding the provisions of paragraph 2 of article 7, a servant or agent of the carrier is not entitled to the benefit of the limitation of liability provided for in article 6 if it is proved that the loss, damage or delay in delivery resulted from an act or omission of such servant or agent, done with the intent to cause such loss, damage or delay, or recklessly and with knowledge that such loss, damage or delay would probably result.

55 Article 13 Athens convention:

1. The carrier shall not be entitled to the benefit of the limits of liability prescribed in Articles 7 and 8 and paragraph 1 of Article 10, if it is proved that the damage resulted from an act or omission of the carrier done with the intent to cause such damage, or recklessly and with knowledge that such damage would probably result.
2. The servant or agent of the carrier or of the performing carrier shall not be entitled to the benefit of those limits if it is proved that the damage resulted from an act or omission of that servant or agent done with the intent to cause such damage, or recklessly and with knowledge that such damage would probably result.

56 Article (5) 22 Montreal rules:

The foregoing provisions of paragraphs 1 and 2 of this Article shall not apply if it is proved that the damage resulted from an act or omission of the carrier, its servants or agents, done with intent to cause damage or recklessly and with knowledge that damage would probably result; provided that, in the case of such act or omission of a servant or agent, it is also proved that such servant or agent was acting within the scope of its employment.

57 Article 4, 1976 Liability Convention:

A person liable shall not be entitled to limit his liability if it is proved that the loss resulted from his personal act or omission, committed with the intent to cause such loss, or recklessly and with knowledge that such loss would probably result.

ability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996<sup>60</sup>.

The main question in the phrase «recklessly and with knowledge that (such) loss would probably result» is whether the knowledge should be objective or subjective and whether in the mind of the actor should have been present exactly such damage had been caused.

58 Article 21, United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods, 1980:

1. The multimodal transport operator is not entitled to the benefit of the limitation of liability provided for in this Convention if it is proved that the loss, damage or delay in delivery resulted from an act or omission of the multimodal transport operator done with the intent to cause such loss, damage or delay or recklessly and with knowledge that such loss, damage or delay would probably result.
2. Notwithstanding paragraph 2 of article 20, a servant or agent of the multimodal transport operator or other person of whose services he makes use for the performance of the multimodal transport contract is not entitled to the benefit of the limitation of liability provided for in this Convention if it is proved that the loss, damage or delay in delivery resulted from an act or omission of such servant, agent or other person, done with the intent to cause such loss, damage or delay or recklessly and with knowledge that such loss, damage or delay would probably result.

59 Article 4., International Maritime Organization Protocol of 1992 to amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage of 29 November 1969:

1. Paragraph 1 is replaced by the following text:

1. Except as provided in paragraphs 2 and 3 of this Article, the owner of a ship at the time of an incident, or, where the incident consists of a series of occurrences, at the time of the first such occurrence, shall be liable for any pollution damage caused by the ship as a result of the incident.

2. Paragraph 4 is replaced by the following text:

4. No claim for compensation for pollution damage may be made against the owner otherwise than in accordance with this Convention. Subject to paragraph 5 of this Article, no claim for compensation for pollution damage under this Convention or otherwise may be made against:

- (a) the servants or agents of the owner or the members of the crew;
  - (b) the pilot or any other person who, without being a member of the crew, performs services for the ship;
  - (c) any charterer (howsoever described, including a bareboat charterer), manager or operator of the ship;
  - (d) any person performing salvage operations with the consent of the owner or on the instructions of a competent public authority;
  - (e) any person taking preventive measures;
  - (f) all servants or agents of persons mentioned in subparagraphs (c), (d) and (e);
- unless the damage resulted from their personal act or omission, committed with the intent to cause such damage, or recklessly and with knowledge that such damage would probably result.

60 Article (5) 7, International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea, 1996:

5. Subject to paragraph 6, no claim for compensation for damage under this Convention or otherwise may be made against:

- (a) the servants or agents of the owner or the members of the crew;
- (b) the pilot or any other person who, without being a member of the crew, performs services for the ship;
- (c) any charterer (howsoever described, including a bareboat charterer), manager or operator of the ship;

Speaking of the knowledge of a reasonable person about the possibility of causing damage in terms of intelligence and ability to make a judgment of the possible damage, objective or subjective criteria can be applied. Objective criteria are an abstraction of the knowledge of an imaginary person in a certain person on the basis of standards existing for a certain group of persons (pilots, drivers, doctor's, etc.). Subjective knowledge on the other hand is taken from the aspect of an individual person who causes damage. The knowledge of such person can be inferior or superior to that of a 'normal' reasonable person.

The Anglo-Saxon legal system considers the subjective concept of knowledge. There are many points of view which try to sustain such a concept. The conduct which leads to damage and represents a condition for breaking the liability is the conduct of a particular person (be it individual or the alter ego of a company) and not just any person in question<sup>61</sup>. Another argument is that the subjective element dictates the consistent use of the 1976 Limitation Convention, which is to award an almost unbreakable right to limitation to the person liable. The fact that the 1976 Limitation Convention has deemed it fit to place the burden of proving the requisite conduct on the party claiming full damage is also an indication that the right to limitation should be made that much more difficult to break. Finally, it could be argued that, read *ejusdem generis* with first limb (intent to cause such loss), the second limb recklessly and with knowledge must embrace conduct of the same ilk as that envisaged by the first<sup>62</sup>. This is echoed in the words of Kirby J in the Qantas case: "The extreme exceptions provide a clue, without more, to the high stringency involved also in the alternative ground of exception (recklessly, etc.)"<sup>63</sup>.

The subjective concept of knowledge is very evident from the judgments of Anglo-Saxon courts. One of the most known cases dealing with the question of whether the knowledge should be objective or subjective is the Goldman case<sup>64</sup> wherein the judge gave a consideration that if the pilot did not know that damage would probably result from his omission, than it is not possible to attribute to him a knowledge which another pilot

- 
- (d) any person performing salvage operations with the consent of the owner or on the instructions of a competent public authority;
  - (e) any person taking preventive measures; and
  - (f) the servants or agents of persons mentioned in (c), (d) and (e);
- unless the damage resulted from their personal act or omission, committed with the intent to cause such damage, or recklessly and with knowledge that such damage would probably result.

61 S. Hodges, C. Hill, *Principles of Maritime Law*, 2001, p. 592-593.

62 *Ibidem*.

63 (1995) 2 Lloyd's Rep. 290.

might have possessed or which he himself should have possessed. Such a position definitely demonstrates the subjective nature of knowledge, which was confirmed also by Lord Justice Purchase who in the same judgment mentioned «actual knowledge» and defined it as a knowledge in the mind of the pilot at the moment at which the omission occurs and stated that art. 25 of Warsaw-Hague Convention includes only that kind of knowledge. The same position Lord Justice Purchase took in the Goldman case was taken in the case of *Nugent and Killick v. Michael Goss Aviation Ltd. and others*<sup>65</sup> where the court stated that article 25 of the Warsaw convention (The Hague Protocol to the Warsaw Convention 1955) does not introduce an imputed knowledge; it was not sufficient to show that by reason of his training and experience the pilot ought to have known that damage would probably result from his act or omission; the test was subjective; actual knowledge was required.

In some legal systems, like in France, objective knowledge is required. In the case *Emery & Ors v. SABENA Belgian World Airlines* the court held that aggravating circumstances that qualify the wrongful act are to be assessed objectively having regard to the normal behaviour of a good pilot<sup>66</sup>. Very similar was the position of the court in the case *Lamberth v. Guiron*, where the court states that the actor must have been aware of the risk<sup>67</sup>. The French court persisted with the objective test even after the amendment to The Warsaw Convention by the Hague Protocol Protocol to the Warsaw Convention 1955<sup>68</sup>. In the past also Belgium and United States courts had been practicing the objective test adopted by the French Courts, but today such a practice was been abandoned. The Belgian Court de Casation in the case of *Tondriau v. Air India*<sup>69</sup> declined to follow the objective test adopted by the French Courts and required that the knowledge of the operatives of the air-carrier should be assessed subjectively. The same hapened in the United States with the case *Berner v. British Commonwealth Pacific Airlines Ltd*<sup>70</sup> and in the Swiss with the case *Lacroix Baartmans Callens Und Van Tichelen v. Swissair*<sup>71</sup>.

There is another question which should be clarified and it is whether the damage which is in the mind of the actor should be particular. In an-

---

64 (1983) 1 W.L.R. 1186.

65 (2000) 2 Lloyd's Rep. 222.

66 (1968) 22 R.F.D.A. 184.

67 (1966) R.F.D.A. 448.

68 See *Air France v. Moinot, veuve Saulnier-Ciolkowski & Ors*, (1976) R.F.D.A. 105.

69 (1977) R.F.D.A. 193.

swering this question the decision of the Court of Appeal in the Goldman case, which stated that the trial judge was wrong to have read the term «damage would probably result» literally to mean «any damage» should be taken into account. The Court of appeal was of the opinion that the damage of the complainant must be the type of damage known to be the probable result. This means that damage of any kind will not suffice. To disqualify a ship-owner of his right to limitation, it has to be shown that he had knowledge that the particular (or special) damage would probably result from his reckless act<sup>72</sup>. In practice it is extremely difficult for the claimant to prove such knowledge and this is also one of the reasons why this test is many times referred to as the “unbreakable test or limits” as opposed to “actual fault or privity”.

The problem whether the damage is particular or not was present in The Hague Protocol to the Warsaw Convention 1955 because the text did not include the adjective «such». Several conventions which followed The Hague Protocol to the Warsaw Convention 1955 contained the adjective «such» and given the word combination «such damage» it became incontestable that exactly such damage as occurred should be in the mind of the actor.

From the above it is evident that a subjective conception of knowledge prevailed. The actor should have in the mind at the moment when an act or omission occurs knowledge of particular damage, which favors the actor and not the injured party, who has a difficult task proving subjective knowledge on the part of the actor.

#### 4.3. WILFUL MISCONDUCT

The institute of willful misconduct today is not very frequently used because in the modern conventions it was replaced by the institute of «recklessly and with knowledge that such damage would probably result». In the international conventions it was introduced by the Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air 1929 (Warsaw Convention 1929), representing the conduct of the carrier when he is not entitled to limit his liability<sup>73</sup>. The institute of willful misconduct has the same role in the Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road (CMR)<sup>74</sup>.

The main question regarding willful misconduct is its nature. As with the

---

70 346 F 2d 532 (1965).

71 (1974) 28 R.F.D.A. 75.

72 (1983) 1 W.L.R. 1186.

institute of recklessness, the question of its legal nature is present - or better said whether it is closer to intent or gross negligence.

In defining the nature of willful misconduct it is necessary to analyze some of the leading cases of the Anglo-Saxon court practice dealing with that institute. The definition most usually adopted regarding willful misconduct is that put forward by Lord Alverstone, C.J., in *Forder v. Great Western Railway Co.*<sup>75</sup> wherein he adopted the definition of «willful misconduct» declaimed by Mr. Justice Jonson in *Graham v. Belfast and Nothern Counties Ry. Co*<sup>76</sup>: Willful misconduct in such a special condition means misconduct to which the will is party as contradistinguished from accident, and is far beyond any negligence, even gross or culpable negligence, and involves a person willfully committing misconduct knowing and appreciating that it is wrong in the existing circumstances, or failing or omitting to do (as the case may be), a particular thing, intentionally doing or failing or omitting to do it, or persisting in the act, failure or omission regardless of the consequences. On the basis of this definition Lord Alverston continued: or acts with reckless carelessness, not caring what the result of his carelessness may be.

Whether in any given circumstances the acts or omissions of a person entrusted with the goods or property of another amount to willful misconduct must begin with an enquiry about the conduct ordinarily not expected in the particular circumstances and by then asking whether the acts or omissions of the person whose behaviour is called into question

73 Art. 25. Warsaw convention 1929:

The carrier shall not be entitled to avail himself of the provisions of this Convention which exclude or limit his liability, if the damage is caused by his willful misconduct or by such default on his part as, in accordance with the law of the Court seized of the case, is considered to be equivalent to wilful misconduct.

Similarly the carrier shall not be entitled to avail himself of the said provisions, if the damage is caused as aforesaid by any agent of the carrier acting within the scope of his employment.

74 Art. 29 CMR:

1. The carrier shall not be entitled to avail himself of the provisions of this chapter which exclude or limit his liability or which shift the burden of proof if the damage was caused by his willful misconduct or by such default on his part as, in accordance with the law of the court or tribunal seised of the case, is considered as equivalent to willful misconduct.

2. The same provision shall apply if the willful misconduct or default is committed by the agents or servants of the carrier or by any other persons of whose services he makes use for the performance of the carriage, when such agents, servants or other persons are acting within the scope of their employment. Furthermore, in such a case such agents, servants or other persons shall not be entitled to avail themselves, with regard to their personal liability, of the provisions of this chapter referred to in paragraph 1.

75 (1905) 2 K.B. 532.

76 (1901) 2 I.R. 13.

is so far outside the range of such conduct that it can properly be regarded as «misconduct». An important circumstance in any case would be a deliberate disregard of express instruction clearly given and understood. Further, a person could be said to act with reckless carelessness towards goods in his care if, aware of a risk that they may be lost or damaged, he nevertheless deliberately goes ahead and takes the risk when it is unreasonable in all the circumstances for him to do so<sup>77</sup>.

Definition of willful misconduct as it was set in *Forder v. Great Western Railway Co.* in its basic characteristics does not differ from the more recent definitions, which also emphasize that willful misconduct is a action which goes beyond gross negligence when a person is conscious of his wrongdoing and persist regardless of the consequences<sup>78</sup>.

In finding out whether willful misconduct is present each case where it is presumed present should be accurately studied before the conduct of the actor can be defined as willful misconduct. In *Laceys Footwear (Wholesale) Ltd. v. Bowler International Freight Ltd and Another*<sup>79</sup> it was stipulated by contract with the carrier and forwarding agent for the transport of the shoes that, as the customer explicitly explained to the carrier, the goods should be delivered to the address which he gave him and that the driver should be instructed that he can deliver only to one address as advised. When the driver arrived at the destination he met two men who led the driver by their gestures to believe that the lorry was too big and that it was impossible to unload there. For this reason he followed them for three kilometers and delivered to them the shoes because he understood that they were the representatives of the shoes. The judge, Anthony Thomson, Q.C., held that the driver's conduct amounted to willful conduct and for this reason the carrier could not avail of the protection afforded by arts. 23. and 27. CMR. That decision was overturned by the Court of Appeal which found that the conduct of the driver was only reckless, not willful. The

77 *The Thomas Cook Group Ltd. and Others v. Air Malta Co. Ltd.* (1997) 2 Lloyd's Rep. 399.

78 In *Horabin v. British Overseas Airways Corporation* (1952) Lloyd's Rep 450, Mr. Justice Barry stated:

Willful misconduct is misconduct to which the will is a party and it is wholly different in kind from mere negligence or carelessness, however gross that negligence or carelessness may be. To be guilty of willful misconduct the person concerned must appreciate that he is acting wrongfully, or is wrongfully omitting to act, and yet persist in so acting or omits to act with reckless as to what the results may be. Consciousness of committing misconduct must be present at the time when the person is acting or omitting to act.

Mr. Justice Ackner in his judgment in *Rustenburg Platinum Mines Ltd. v. South African Airways* (1977) 1 Lloyd's rep. 564 exposed: ...It is common ground that »willful misconduct« goes far beyond any negligence, even gross or culpable negligence, and involves a person doing or omitting to do that which is not only the negligent but which knows and appreciates is wrong, and is done or omitted regardless of the consequences, not caring what the result of his carelessness may be.

79 (1997) 2 Lloyd's Rep., 369.

court of appeal pointed out that the driver acted in breach of instructions, which the Judge found were clear and which he understood; a driver of his experience must have known that to allow persons whose identity he had made no effort to establish to unload the goods into an unmarked lorry in the road would expose those goods to risk of theft; his actions were deliberate in the sense that he plainly intended to do what he did even though he did not intend the goods to be stolen; but in the absence of any evidence from the driver to explain his conduct the Judges were entitled to conclude that he behaved recklessly.

In the case of *Jones v. Bencher Ltd.*<sup>80</sup> a deliberate disregarding by a driver of the EEC regulation which governs the length of time that it was permissible for him to drive was considered. He fell asleep at the wheel and the goods he was carrying were destroyed and it was found that this represented an act of willful misconduct. The same position was taken by the court in the case of *Texas Instruments Ltd. v. Nason (Europe) Ltd.*<sup>81</sup> where the controlling director of the carrier was found guilty of willful misconduct because although knowing the high risk of theft from an area, he did not appreciate that risk and insisted on leaving a trailer unattended in a car park in East London, even assuming that it was going to be picked up a few hours later.

When speaking about systematic studying whether in certain cases willful misconduct is present the case *The Thomas Cook Group Ltd. and Others v. Air Malta Co. Ltd.*<sup>82</sup> should be mentioned, wherein Mr. Justice Cresswell, influenced by the definition of Lord Alverston and in particular by the case *Laceys Footwear Ltd. v. Bowler International Ltd. and Another, (C.A.)*<sup>83</sup> derived the following steps/propositions to ascertain whether a person committed willful misconduct:

- The starting point when considering whether in any given circumstances the acts or omissions of a person entrusted with goods of another amounted to willful misconduct is an enquiry about the conduct ordinarily to be expected in the particular circumstances.
- The next step is to ask whether the acts or omissions of the defendant were so far outside the ordinary conduct in the specific situation range as to be regarded as «misconduct». (*An important circumstance would be a deliberate disregard of express instructions clearly given and understood*).
- It is next necessary to consider whether the misconduct was willful.
- What does amount to willfully misconduct if he knows and appreci-

---

80 (1986) 1 Lloyd's Rep. 54.

81 (1991) 1 Lloyd's Rep. 146.

82 (1997) 2 Lloyd's Rep. 399.

83 (1997) 2 Lloyd's Rep. 369.

ates that it is misconduct on his part in the circumstances to do or to fail or omit.

- What does amount to willful misconduct? A person willfully misconducts himself if he knows and appreciates that it is misconduct on his part in the circumstances to do or to fail or omit to do something and yet (a) intentionally does or fails or omits to do it (b) persists in the act, failure or omission regardless of the consequences or (c) acts with reckless carelessness, not caring what the results of his carelessness may be (a person acts with reckless carelessness if, aware of a risk that goods in his care may be lost or damaged, he deliberately goes ahead and takes the risk, when it is unreasonable in all the circumstances to do so).
- The final step is to consider whether the willful misconduct (if established) caused the loss of or damage to the goods.

In the Continental law system there are different points of view regarding the legal nature of willful misconduct. The most disputable are those which are often present between the Continental lawyers and are based on the interpretation by the suggestion of the words. They are based on the literal comparison of different institutes of the Anglo-Saxon legal system with institutes of the Continental legal system and then they by the suggestion of the words define the consequences. This method is described by Bonelli when he mentions one of the possible conducts of the Continental law judge when he encounter the institute of «willful conduct» and the institute «recklessly and with knowledge that damage would probably result»: «The distinction therefore in practical terms would become very fine; it resides more than anything else in the suggestion of the words or in an indication of lines of tendency; if the formula of «willful misconduct» is accepted, it is probable that the judges, especially those of continental law, will tend to interpret the norm in the more restrictive sense, in a manner, that is to say, whereby the carrier loses the benefit of the limitation of liability only as sanction for the more serious misconduct (premeditated or intentional breach of his obligation). Instead the formula of «recklessly and with knowledge that damage would probably result» is accepted, it is likely that the limitation is refused in cases of simple «gross negligence»<sup>84</sup>.

More realistic are these Continental Lawyers who start from the point of view that willful misconduct represents semi-intentional conduct which does not in any aspect reach the intention. Within the concept of willful misconduct they find the elements of intent, which are evident from the intentional violations of the prescriptions and in clear provision of the conse-

---

84 F. Bonelli, *Limitation of liability of the carrier: Present regulation and prospects of reform*, *Il diritto marittimo*, 1974, p. 85.

quences of actors, although they are not really desired<sup>85</sup>. In this aspect willful misconduct is that with a higher degree of fault like recklessness where mostly the indifference toward the consequence is present. Although in the Anglo-Saxon law and Continental law there are some efforts to find the distinction between recklessness, willful and wanton misconduct, these efforts are present mostly on the theoretical level. In practice all such distinctions have consistently been ignored, and the three terms have been treated as meaning the same thing, or at least a coming out at the same legal exit<sup>86</sup>.

## 5. CONCLUSION

The institutes of Anglo-Saxon legal system regarding the liability of the carrier are demonstrably particular, which is the main reason why it is difficult to find their correlative institutes in the Continental legal system. Such a situation is the consequence of the separate development of institutes of both systems. In the 20<sup>th</sup> century there was significant progress toward unifying the law. A number of international conventions were adopted that facilitate solutions regarding the relationships of international elements, but on the other hand created some problems when they contained institutes from one legal system unknown to the lawyers of other legal systems.

The institutes of recklessness, willful misconduct and actual fault or privity, which take part in many international conventions dealing with the carriers liability are institutes of that kind. The main mistake which is made by Continental lawyers is that they very often try at every cost to correlate institutes from the Anglo-Saxon legal systems to those of the Continental legal system although there exist differences which can not be ignored. From that point of view, the best way to understand these institutes, is to study and understand them as they are perceived in the Anglo-Saxon legal system. Up to the present, any another comprehension has not appeared on the international level, and there are no prospects that this may happen. The main reason for that, is that in the last century the Anglo-Saxon law has had much greater influence on the Continental law than inversely, what is particularly evident in the field of the transport.

---

85 See G. Boi, *supra* 50, p. 163.

86 W.L. Prosser, *supra* 21, p. 184.



# Le relazioni della Turchia con la CEE e l'Unione Europea e l'iter verso i negoziati d'adesione all'Unione Europea

MARIO BARTOLI \*

## 1. RELAZIONI DELLA TURCHIA CON LA CEE. ACCORDO DI ASSOCIAZIONE (1963) E PROTOCOLLI AGGIUNTIVI

Già l'Impero Ottomano e, in particolare, la Repubblica di Turchia hanno messo in atto una politica di avvicinamento all'Europa. L'adozione dei modelli e dei principi giuridici occidentali o europei, dell'alfabeto latino nella lingua turca e dello stile di vita europeo ne sono un esempio. Le riforme avviate da Atatürk hanno influenzato molto gli usi e i costumi dei turchi, soprattutto nelle grandi città, sviluppando, nel corso delle generazioni, un maggiore senso di appartenenza all'Europa. In campo giuridico furono elaborati ben tre Costituzioni su modello europeo, e cioè nel 1924, nel 1961 e nel 1982, un Codice Civile su modello svizzero e un Codice Penale, che si ispirava al Codice Zanardelli, nel 1926. L'avvicinamento culturale e giuridico è stato accompagnato da un incremento delle relazioni commerciali e politiche e oggi l'Unione Europea è il principale partner commerciale della Turchia. Si tratta di un cammino iniziato già negli anni '50: infatti, già nel settembre 1959, la Turchia chiese di realizzare un

\* Dottore in Lingue e Letterature Straniere e in Scienze e Tecniche dell'Interculturalità, Università degli Studi di Trieste.  
Membro del Direttivo dell'Accademia Europeista del Friuli Venezia Giulia - Gorizia.

Accordo di Associazione con la Comunità Economica Europea (CEE). Nel settembre 1963 fu firmato un Accordo di Associazione detto Accordo di Ankara inteso a consentire un'unione doganale con la CEE e un'eventuale adesione come paese membro. Fu firmato, altresì, un Primo Protocollo finanziario dell'Accordo. Nel novembre 1970 furono firmati a Bruxelles il Protocollo addizionale e il Secondo Protocollo finanziario preparatori per la costituzione dell'unione doganale.

Il 14 aprile 1987 la Turchia chiese formalmente l'adesione alla CEE.

Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia – Protocollo n. 1: protocollo provvisorio – Protocollo n. 2 : protocollo finanziario – Atto finale – Dichiarazioni<sup>1</sup> del 23.12.1963 (GU 217 del 29.12.1964 pagg. 3687-3688)

L'accordo, stipulato in base all'art. 238 (oggi 310) del Trattato CEE, ha lo scopo di creare dei legami sempre più stretti tra il popolo turco e i popoli della Comunità Economica Europea, favorire gli scambi e ridurre il divario tra l'economia turca e quella degli altri paesi europei, anche attraverso aiuti economici, oltre a quello di salvaguardare la pace e la libertà. L'Accordo istituisce un'Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia (art. 1). È prevista l'istituzione di una progressiva unione doganale. L'Associazione prevede una fase preparatoria di 5 anni, durante la quale la Turchia rafforza la propria economia con l'aiuto della Comunità (art. 3), una fase transitoria, di non oltre 12 anni, di progressiva attuazione di un'unione doganale tra la Turchia e la Comunità, anche attraverso il ravvicinamento delle politiche economiche (art. 4) e una fase definitiva basata sull'unione doganale con un maggiore coordinamento delle politiche economiche (art. 5). Per attuare il regime di Associazione viene costituito il Consiglio di Associazione (art. 6). È vietata qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità, ai sensi dell'art. 7 del Trattato CEE. L'unione doganale prevista si estende a tutti gli scambi di merci. Essa comporta il divieto di dazi doganali, di tasse equivalenti, di restrizioni quantitative, ecc., l'adozione di una tariffa doganale comune della Comunità Europea tra la Turchia e i paesi terzi e il ravvicinamento ai regolamenti comunitari per il commercio estero (art. 10). Il regime di Associazione si estende all'agricoltura e agli scambi di prodotti agricoli (art. 11). Obiettivi dell'Accordo sono, altresì, la graduale realizzazione della libera circolazione dei lavoratori (art. 12), l'eliminazione delle restrizioni alla libertà di stabilimento (art. 13) e alla libera prestazione dei servizi (art. 14). Ogni stato contraente

<sup>1</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21964A1229\(01\):IT:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21964A1229(01):IT:NOT)  
*Accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia – Protocollo n. 1: protocollo provvisorio – Protocollo n. 2 : protocollo finanziario – Atto finale – Dichiarazioni. Documento 21964A1229(01), pagg. 1-13 02/07/2007*

è tenuto a garantire l'equilibrio della bilancia dei pagamenti, mantenere la fiducia nella propria moneta e garantire l'espansione economica.(art. 17). L'Accordo intende favorire i movimenti di capitale e gli investimenti in Turchia (art. 20). È prevista una procedura di consultazione per coordinare le politiche commerciali nei confronti dei paesi terzi e per il rispetto degli interessi reciproci (art. 21). Il Consiglio di Associazione dispone di un potere di decisione e può formulare raccomandazioni. Ha il compito di esaminare periodicamente i risultati (art. 22) e si compone di membri dei governi degli stati membri, del Consiglio della Comunità e di membri del Governo turco. Delibera all'unanimità (art. 23). La Presidenza è esercitata a turno, per sei mesi, da un rappresentante della Comunità e da un rappresentante della Turchia (art. 24). Ciascuna Parte Contraente può ricorrere al Consiglio di Associazione per ogni controversia relativa all'interpretazione e all'applicazione dell'Accordo, alla Comunità, ad uno stato membro o alla Turchia. Il Consiglio di Associazione emette, in tal caso, una decisione o sottopone la controversia alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee o ad altro organo giurisdizionale. Ciascuna Parte è tenuta, poi, a prendere dei provvedimenti in base alla decisione o alla sentenza (art. 25). Le disposizioni dell'Accordo non si applicano ai prodotti di competenza della CECA (art. 26). Il Consiglio di Associazione favorisce la cooperazione tra Parlamento Europeo, Comitato Economico e Sociale e altri organi della Comunità e tra Parlamento turco e organi turchi (art. 27). L'articolo 28 prevede la possibilità di adesione della Turchia alla Comunità Europea in seguito all'attuazione dell'Accordo e all'accettazione integrale da parte della Turchia degli obblighi derivanti dal Trattato CEE. L'Accordo si applica a tutti i paesi membri della Comunità e ai dipartimenti francesi d'oltremare per i settori previsti dall'art. 227 paragrafo 2 comma 1 (oggi 299 comma 2) del Trattato CEE. L'articolo 31 prevede la ratifica da parte degli stati firmatari e lo scambio degli strumenti di ratifica e della notifica a Bruxelles.

Il Protocollo 1 Protocollo provvisorio stabilisce le disposizioni che rimangono applicabili sino all'entrata in vigore del Protocollo addizionale (entro 10 anni) (art. 1 comma 3). Esso stabilisce il limite dei contingenti tariffari annui e l'applicazione di un dazio doganale alle importazioni originarie e provenienti dalla Turchia di determinati prodotti (tabacchi, uva secca, fichi secchi e nocciole) con l'allineamento dei dazi nazionali dei paesi membri alla tariffa doganale comune (art. 2). Il Consiglio di Associazione può decidere di aumentare il volume dei contingenti tariffari (art. 4). Lo scopo principale è quello di favorire le esportazioni dalla Turchia che si riveleranno necessarie, come abbiamo già visto, negli anni successivi, per sanare la bilancia dei pagamenti attraverso un riequilibrio tra esportazioni ed importazioni.

Il Protocollo n. 2 Protocollo finanziario prevede la presentazione, da

parte della Turchia e di imprese turche, di domande di finanziamento per progetti di investimento, che favoriscano l'aumento della produttività dell'economia turca e gli obiettivi dell'Accordo, alla Banca Europea per gli Investimenti (art. 1). Le domande accolte sono finanziate attraverso prestiti che possono raggiungere i 175 milioni di unità di conto (art. 2). Le domande di finanziamento presentate da imprese turche possono essere accolte soltanto con l'accordo del Governo turco (art. 3). I prestiti sono concessi in base alle caratteristiche economiche dei progetti. Per i prestiti concernenti determinati investimenti possono essere concesse condizioni speciali quali tassi di interesse ridotti, rimborsi a lunga scadenza, periodi di franchigia e altre possibilità di rimborso intese ad agevolare la Turchia (art. 4). La Banca può subordinare la concessione di prestiti all'organizzazione di aste o di licitazioni. La Banca vigila che i fondi siano utilizzati nella maniera più razionale e conforme all'Accordo (art. 5). La Turchia si impegna a consentire ai debitori beneficiari l'acquisto di divise necessarie al rimborso dei prestiti (come capitale e interessi) (art. 6) L'articolo 8 ribadisce l'importanza dell'aiuto inteso a favorire lo sviluppo economico e sociale della Turchia complementare alla politica economica della Turchia.

Protocollo addizionale e protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 e allegati all'accordo che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, e relativo ai provvedimenti da prendere per la loro entrata in vigore - Atto finale - Dichiarazioni<sup>2</sup>(GU n. L. 293 del 29/12/1972 pagg. 0004-0056)

Visto che la fase preparatoria dell'Accordo di Associazione ha contribuito al rafforzamento delle relazioni economiche e all'espansione degli scambi commerciali tra la Comunità Economica Europea e la Turchia, viene avviata la fase transitoria per l'attuazione progressiva dell'unione doganale tra la Comunità Economica Europea e la Turchia e il ravvicinamento delle politiche economiche della Comunità Economica Europea e della Turchia. Il Protocollo stabilisce i criteri di realizzazione della fase transitoria. Si prevede la libera circolazione delle merci prodotte nella Comunità o in Turchia, di provenienza da paesi terzi, ma in libera pratica (= che hanno assolto le formalità doganali) nella Comunità o in Turchia (art. 2). L'unione doganale comporta l'abolizione dei dazi doganali tra la Comunità e la Turchia (Capitolo 1 Sezione 1). Le Parti Contraenti evitano di intro-

<sup>2</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21970A1123\(01\):IT:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21970A1123(01):IT:NOT). Protocollo addizionale e protocollo finanziario, firmati il 23 novembre 1970 e allegati all'accordo che crea un'Associazione tra la Comunità economica europea e la Turchia, e relativo ai provvedimenti da prendere per la loro entrata in vigore - Atto finale - Dichiarazioni. Documento 21970A1123(01), pagg. 1-27 16/07/2007.

durre tra loro nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione o tasse dall'effetto equivalente o di aumentare quelli in vigore. Tuttavia, ciò può essere autorizzato dal Consiglio di Associazione se necessario per gli obiettivi dell'Accordo (art. 7). L'abolizione dei dazi doganali avviene per la Turchia attraverso una progressiva riduzione degli stessi. L'abolizione dei dazi doganali deve avvenire entro quattro anni dall'entrata in vigore del Protocollo (art. 15). Le disposizioni sono applicabili anche ai dazi doganali di carattere fiscale. La Turchia conserva la facoltà di sostituire tali dazi doganali di carattere fiscale con un'imposta interna. Quando il Consiglio di Associazione constata che la sostituzione di un dazio doganale di carattere fiscale incontra in Turchia gravi difficoltà, autorizza il Paese a mantenere tale dazio da abolire entro la fine della fase transitoria (art. 16). È prevista l'adozione della tariffa doganale comune da parte della Turchia (Sezione II). L'allineamento della tariffa doganale della Turchia su quella comune si attua nella fase transitoria, prendendo come base i dazi applicati dalla Turchia nei confronti dei paesi terzi. Saranno effettuate delle graduali riduzioni dei dazi doganali. La tariffa doganale comune si applica integralmente al momento della decima riduzione dei dazi doganali (art. 17). Per determinati prodotti (di cui all'allegato 3) la tariffa doganale comune si applica integralmente alla fine del ventiduesimo anno (art. 18). La Turchia può concedere dei contingenti tariffari a dazi ridotti o nulli, con l'autorizzazione da parte del Consiglio di Associazione, per agevolare l'importazione di alcuni prodotti provenienti da paesi con i quali la Turchia è legata da accordi commerciali bilaterali. Alle fine della fase transitoria il Consiglio di Associazione può decidere se le disposizioni debbano essere abolite o modificate (art. 20). Sono vietate, inoltre, le restrizioni quantitative alle importazioni tra le Parti Contraenti, tranne per determinati casi (art. 21). Sono previsti alcuni rinvii per la Turchia (art. 22). La Comunità Europea abolisce tutte le restrizioni quantitative alle importazioni dalla Turchia (art. 24), mentre la Turchia abolisce progressivamente le restrizioni quantitative alle importazioni provenienti dalla Comunità. Tutte le restrizioni quantitative all'importazione in Turchia devono essere abolite, al più tardi, entro 22 anni dall'entrata in vigore del Protocollo (art. 25). Le Parti Contraenti aboliscono tra loro anche tutte le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione non oltre la fine di un periodo di 22 anni. La Turchia abolisce progressivamente le cauzioni versate dagli importatori per l'importazione di merci provenienti dalla Comunità. Alcune cauzioni vengono soltanto abbassate (art. 26). Sono vietate le restrizioni quantitative all'esportazione tra le Parti Contraenti. Restrizioni all'esportazione di prodotti di base possono essere mantenute e introdotte, previa consultazione del Consiglio di associazione, se necessarie a promuovere lo sviluppo di determinate attività dell'economia o a far fronte ad una penuria di prodotti (art. 27). Rimangono in vigore

i divieti o le restrizioni all'importazione, esportazione o al transito per ragioni di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita o del patrimonio artistico e archeologico, di tutela delle proprietà industriale e commerciale (art. 29). Le Parti Contraenti procedono ad un progressivo riordinamento dei monopoli nazionali a carattere commerciale per evitare (entro 22 anni) qualsiasi discriminazione tra i cittadini degli stati membri e i cittadini turchi (art. 30).

Le norme del Protocollo sono applicabili ai prodotti agricoli (art. 32). Nel corso di ventidue anni la Turchia procede ad adattare la politica agricola per accettare le disposizioni della PAC (Politica Agricola Comune) e per attuare la libera circolazione dei prodotti agricoli tra la Comunità e la Turchia. Sono previste delle consultazioni tra la Comunità e la Turchia sulle proposte della Commissione, le decisioni e i pareri formulati a tale riguardo (art. 33). Alla fine di tale periodo il Consiglio di Associazione, constatata l'adesione della Turchia alla PAC, adotta le disposizioni per la realizzazione della libera circolazione dei prodotti agricoli tra la Comunità e la Turchia (art. 34).

Il Protocollo prevede, altresì, la realizzazione della libera circolazione delle persone e dei servizi (Titolo II). Sarà realizzata gradualmente la libera circolazione dei lavoratori tra gli stati membri della Comunità e la Turchia (art. 36). Ciascuno stato membro garantisce ai lavoratori turchi nella Comunità un regime esente da discriminazioni basate sulla nazionalità rispetto ai lavoratori cittadini degli stati membri della Comunità per le condizioni di lavoro e la retribuzione (art. 37). Il Consiglio di Associazione potrà esaminare i problemi dei lavoratori turchi, con particolare riguardo alla proroga dei permessi di lavoro e di soggiorno (art. 38). Il Consiglio di Associazione adotta disposizioni relative alla sicurezza sociale a favore dei lavoratori turchi che si spostano all'interno della Comunità e delle loro famiglie residenti nella Comunità. Tali disposizioni dovranno garantire il cumulo di periodi di assicurazione o di occupazione nei vari paesi membri, le pensioni, l'assistenza sanitaria del lavoratore e della sua famiglia residenti nella Comunità e il pagamento degli assegni familiari, quando la famiglia risiede nella Comunità. Non vengono meno i diritti e gli obblighi derivanti da accordi bilaterali tra la Turchia e gli stati membri (art. 39). Le Parti Contraenti si astengono da restrizioni alla libertà di insediamento e alla libera prestazione di servizi. La soppressione di eventuali restrizioni è graduale in base a quanto stabilito dal Consiglio di Associazione (art. 41). È previsto, inoltre, un ravvicinamento delle politiche economiche (Titolo III), con particolare riguardo ai settori della concorrenza, della fiscalità e del ravvicinamento delle legislazioni. Nessuna parte può colpire l'altra con imposizioni interne più elevate di quelle per i prodotti nazionali (art. 44). Possono essere concessi esoneri e rimborsi all'esportazione e introdotte tasse di compensazione negli

scambi tra Comunità e Turchia per un periodo limitato e con l'approvazione del Consiglio di Associazione (art. 45). Possono essere adottate delle misure di salvaguardia se necessarie (art. 46). Nel caso di pratiche di "dumping" il Consiglio di Associazione rivolge delle raccomandazioni intese a far cessare tali pratiche (art. 47) e a favorire il ravvicinamento delle disposizioni (art. 48).

Le Parti Contraenti si consultano per coordinare le loro politiche economiche (art. 49) e sono disposte a liberalizzare i pagamenti, per quanto consentito dalla situazione economica generale e da quella della bilancia dei pagamenti. Inoltre, si impegnano a non adottare misure più restrittive (art. 50) o restrizioni di cambio (art. 52). Le Parti Contraenti concordano, altresì, di garantire il coordinamento delle politiche commerciali nei confronti dei paesi terzi (art. 53). In sede di Consiglio di Associazione si svolgeranno delle consultazioni sull'applicazione della "Cooperazione regionale per lo sviluppo" (art. 55).

Nel caso di adesione di uno stato terzo alla Comunità si svolgeranno delle consultazioni in seno al Consiglio di Associazione per considerare gli interessi della Comunità e della Turchia (art. 56).

Viene ribadito il divieto di discriminazioni tra cittadini e società della Comunità e della Turchia (art. 58). Misure di salvaguardia possono essere adottate sia dagli stati membri della Comunità che dalla Turchia in caso di gravi perturbazioni economiche e finanziarie (art. 60). A Bruxelles è previsto lo scambio degli strumenti di ratifica e dell'atto di notifica.

L'Allegato n. 1 relativo al regime applicabile all'importazione, nella Comunità, di prodotti petroliferi in provenienza dalla Turchia stabilisce che determinati prodotti petroliferi, raffinati in Turchia, sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione dai dazi doganali nel limite di un contingente annuo di 200.000 tonnellate. Sono previste alcune deroghe.

L'Allegato n. 2 relativo al regime applicabile all'importazione, nella Comunità, di taluni prodotti tessili in provenienza dalla Turchia prevede, per determinati prodotti, la progressiva soppressione dei dazi della tariffa doganale comune, la riduzione degli stessi o restrizioni quantitative.

L'Allegato n. 3 relativo all'elenco dei prodotti sottoposti al ritmo di riduzione tariffaria prevista dall'articolo 11 presenta le riduzioni tariffarie per alcuni prodotti.

L'Allegato n. 4 relativo all'utilizzazione delle risorse speciali di assistenza da parte della Turchia concede alla Turchia agevolazioni all'importazione attraverso contingenti tariffari, franchigia per le merci oggetto di "doni", limitazione delle pubbliche gare ai fornitori di paesi che forniscono risorse di assistenza almeno per la fase transitoria.

L'Allegato n. 5 relativo al commercio interno tedesco e ai problemi connessi sottolinea come l'Accordo non modifichi le relazioni commerciali intertedesche.

L'Allegato n. 6 relativo al regime applicabile ai prodotti agricoli riguarda l'esenzione dai dazi doganali all'importazione o la riduzione degli stessi o l'adozione di un regime preferenziale per determinati prodotti originari della Turchia. Inoltre, la Turchia concede alla Comunità, nell'ambito delle importazioni a titolo commerciale, un regime preferenziale che assicuri un aumento soddisfacente delle importazioni di prodotti agricoli originari della Comunità (art. 17).

Inoltre, la Comunità partecipa alle misure intese a promuovere lo sviluppo della Turchia in modo complementare rispetto al Paese. Lo Stato turco, enti e imprese pubbliche o private che abbiano sede in Turchia possono presentare domanda di finanziamento alla Banca Europea per gli Investimenti. (Disposizioni art. 1-2) Sono ammessi al finanziamento i progetti di investimento che favoriscano l'aumento della produttività dell'economia turca, migliori infrastrutture, un reddito più elevato nell'agricoltura, imprese più moderne e dalla gestione più razionale, la realizzazione degli obiettivi dell'Accordo, e si inseriscano nel piano di sviluppo turco. Possono essere finanziati soltanto progetti individualizzati e progetti di investimento da realizzare in territorio turco. Le domande accolte sono finanziate mediante prestiti della Banca Europea per gli Investimenti con mandato degli stati membri della Comunità (art. 3 comma 1). Le domande presentate da un'impresa o da un ente diverso dal Governo turco possono essere accolte soltanto con l'accordo del Governo turco (art. 4). Per la concessione di prestiti possono partecipare alle aste, alle licitazioni e ai contratti tutte le persone fisiche, giuridiche della Turchia e degli stati membri della Comunità. La Banca Europea per gli Investimenti vigila affinché i fondi siano utilizzati in maniera razionale e secondo le finalità dell'Accordo di Associazione (art. 6). Seguono delle dichiarazioni comuni e interpretative. Gli strumenti di ratifica e l'atto di notifica vengono scambiati a Bruxelles.

Va ricordato, inoltre, che le Decisioni del Consiglio di Associazione Turchia-Unione Europea sanciscono importanti diritti per i cittadini della Repubblica Turca nell'ambito della Comunità Europea. In particolare la Decisione 2/76 del 20 dicembre 1976 e la Decisione 1/80 del 15 settembre 1980 assegnarono particolari diritti e agevolazioni ai lavoratori turchi nella Comunità. Infatti, in molti casi, appellandosi a tali decisioni, la Corte di Giustizia Europea ha emesso sentenze contro le disposizioni delle autorità amministrative o giudiziarie di uno stato membro<sup>3</sup>.

3 <http://www.studiolegalemiotti.it/ITA/turchia.html> Studio Legale Miotti – *La Turchia e il Diritto Europeo*. Pagg. 1-3, 16/07/2007

## 2. RELAZIONI DELLA TURCHIA CON L'UNIONE EUROPEA. UNIONE DOGANALE (1995). NEGOZIATI DI ADESIONE E CONDIZIONI DI GARANZIA DI UNO STATO DI DIRITTO, DI DEMOCRAZIA E TUTELA DEI DIRITTI UMANI. PARTENARIATO PER L'ADESIONE ALL'UNIONE EUROPEA

Nel 1995 il Consiglio di Associazione Turchia-Unione Europea concluse l'accordo che creava un'unione doganale tra Turchia e Unione Europea. Nel dicembre 1997, al "summit" di Lussemburgo, la Turchia venne dichiarata possibile stato membro. Nel dicembre 1999 il Consiglio Europeo di Helsinki riconobbe ufficialmente la Turchia come paese candidato. Nel marzo 2001 il Consiglio adottò il partenariato di Accesso Unione Europea-Turchia e il Governo turco presentò il programma nazionale per l'adozione dell'"acquis" comunitario. Nel settembre 2001 il Parlamento turco adottò alcune fondamentali riforme costituzionali per adeguarsi ai criteri politici di Copenaghen per l'adesione all'Unione Europea. Anche nel 2002 il Parlamento turco avviò un processo di riforme in campo politico e dei diritti umani per adeguarsi ai criteri di Copenaghen. Il 13 dicembre 2002 il Consiglio Europeo di Copenaghen stabilì che il Consiglio Europeo del dicembre 2004 avrebbe deciso, sulla base di una raccomandazione della Commissione, se la Turchia avesse soddisfatto i criteri politici di Copenaghen e fosse, quindi, idonea ai negoziati di adesione. Gli stati membri decisero, nel frattempo, di approfondire la cooperazione commerciale con la Turchia e di fornire maggiori mezzi finanziari di pre-adesione al Governo turco. Nel maggio 2003 il Consiglio fissò i principi e le priorità, gli obiettivi intermedi e le condizioni per il partenariato di adesione con la Turchia. Nell'ottobre 2004 la Commissione presentò la "Raccomandazione sui progressi della Turchia verso l'adesione" in cui si esprime a favore dell'avvio dei negoziati. Il 17 dicembre 2004 il Consiglio Europeo fissò le condizioni per l'apertura dei negoziati e stabilì il 3 ottobre 2005 come data del possibile avvio degli stessi. Il 13 giugno 2005 i Ministri degli Esteri dell'Unione Europea diedero via libera al Protocollo inteso ad estendere ai dieci nuovi paesi dell'Unione, quindi anche alla Repubblica di Cipro, l'accordo dell'unione doganale con Ankara.

Il 29 giugno 2005 la Commissione Europea approvò il "quadro negoziale" del processo di adesione della Turchia. La decisione stabiliva gli orientamenti strategici e le procedure sulla base delle quali avranno luogo le trattative con il Governo turco. Il 29 luglio 2005 la Turchia firmò il Protocollo inteso ad estendere l'unione doganale con l'Unione Europea anche ai dieci nuovi stati membri, compresa Cipro, ma, nello stesso tempo, dichiarava formalmente che l'accordo non implicava il riconoscimento della parte dell'isola con cui non aveva relazioni diplomatiche. Il 21 settembre 2005 i rappresentanti dei 25 stati membri approvarono una contro-dichiarazione con cui posero le condizioni per l'avvio dei negoziati.

ti il 3 ottobre, ma fissarono il riconoscimento della Repubblica di Cipro come condizione per la loro positiva conclusione.

Il 3 ottobre 2005 il Consiglio, dopo un lungo braccio di ferro, diede il via ai negoziati di adesione con la Turchia, con le riserve dell’Austria e di Cipro, condizionati al riconoscimento da parte turca della Repubblica di Cipro, all’abbandono dell’occupazione militare della parte settentrionale dell’isola e alla continuazione del processo di riforme nel campo dei diritti e delle libertà civili. Il 12 giugno 2006, con la presidenza dell’Unione Europea dell’Austria, si sbloccarono i negoziati di adesione, accogliendo la richiesta di Cipro di includere un’ammonizione alla Turchia affinché adempisse a tutte le richieste.

Decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE-Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all’attuazione della fase finale dell’unione doganale<sup>4</sup> (GU n. L 035 del 13/02/1995 pagg. 0001-0047).

Tale Decisione, con riferimento all’Accordo di Associazione tra la Comunità Europea e la Turchia, denominato “Accordo di Ankara”, come pure ai suoi Protocolli e alla Risoluzione dell’8 novembre 1993, in cui si ribadiva la volontà delle Parti di creare un’unione doganale, fissa le regole di applicazione della fase finale dell’unione doganale. Viene stabilita la libera circolazione delle merci e la politica commerciale. Le disposizioni si applicano alle merci ottenute o prodotte nella Comunità o in Turchia, comprese quelle ottenute o prodotte, completamente o in parte, da prodotti provenienti da paesi terzi e trasmesse in libera pratica nella Comunità o in Turchia, provenienti da paesi terzi e immesse in libera pratica nella Comunità o in Turchia. Il territorio doganale dell’unione doganale è costituito dal territorio doganale della Comunità e dal territorio doganale della Turchia (art. 3 comma 3). L’ammissione di tali merci al beneficio delle disposizioni è subordinata all’espletamento delle formalità di importazione e alla riscossione, nello stato di esportazione, dei dazi doganali e degli oneri di effetto equivalente applicabili ai prodotti dei paesi terzi utilizzati nella loro fabbricazione (art. 4).

I dazi doganali all’importazione e all’esportazione e gli oneri di effetto equivalente tra la Comunità e la Turchia sono totalmente aboliti (art. 4) e sono vietate le restrizioni quantitative all’importazione e all’esportazione e tutte le misure di effetto equivalente (artt. 5-6). Entro cinque anni la Turchia recepisce nel proprio ordinamento giuridico interno gli strumenti comunitari relativi all’eliminazione degli ostacoli tecnici agli scambi. Essenziale è la cooperazione tra le Parti (art. 8 comma 4). La

4 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22006D0654:IT:NOT> Decisione n. 1/95 del Consiglio di associazione CE -Turchia, del 22 dicembre 1995, relativa all’attuazione della fase finale dell’unione doganale. Documento 21996DO213(01), pagg. 1-25 31/08/2007.

Turchia si astiene dall'ostacolare l'immissione sul mercato o la messa in esercizio sul proprio territorio dei prodotti provenienti dalla Comunità (art. 10). Se la Turchia intende adottare una misura lo notifica alla Comunità attraverso il Comitato misto dell'unione doganale e sono previste delle consultazioni (art. 10 comma 3). La Turchia applica, nei confronti dei Paesi non membri della Comunità, disposizioni e misure esecutive analoghe a quelle della politica commerciale della Comunità. La sua politica commerciale è identica a quella della Comunità nel settore tessile e dell'abbigliamento. La Turchia e la Comunità definiranno le modalità della cooperazione in tale settore (art. 12). La Turchia si allinea alla tariffa doganale comune (art. 13). Il Comitato misto dell'unione doganale può concedere un termine per procedere a tale allineamento (art. 14) e la Turchia si allinea progressivamente al regime doganale della Comunità entro cinque anni. La concessione delle preferenze tariffarie sarà subordinata all'osservanza delle disposizioni relative all'origine dei prodotti. Qualora la Turchia mantenga una politica tariffaria preferenziale diversa da quella della Comunità viene pagato, in certi casi, un prelievo compensativo all'importazione in Turchia (art. 16). Le disposizioni riguardano, anche, prodotti agricoli trasformati. È previsto un regime derogatorio per determinate merci (art. 21). Qualora l'importazione di prodotti con regime derogatorio causi o rischi di causare in Turchia gravi perturbazioni tali da mettere a rischio l'unione doganale per i prodotti agricoli trasformati, si tengono consultazioni e il Comitato misto dell'unione doganale potrà formulare opportuni suggerimenti (art. 23). La libera circolazione riguarda, altresì, i prodotti agricoli, tenendo conto degli interessi dell'agricoltura turca (art. 24). È prevista, inoltre, una reciproca assistenza nel settore doganale tra le autorità amministrative (art. 29). Viene sottolineata, poi, l'importanza di garantire la tutela e l'applicazione dei diritti di proprietà intellettuale, industriale e commerciale nell'unione doganale (Sezione I). Nell'ambito della concorrenza sono vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni tra associazioni di imprese e tutte le pratiche intese ad impedire, ridurre o falsare la concorrenza (art. 32) quali imporre prezzi d'acquisto, limitare la produzione, applicare con gli altri contraenti condizioni dissimili, subordinare la conclusione di contratti a prestazioni supplementari da parte di altri contraenti senza nesso con i contratti stessi (art. 33). Sono, invece, compatibili con il funzionamento dell'unione doganale gli aiuti a carattere sociale ai singoli consumatori, senza discriminazione dell'origine, gli aiuti in seguito a calamità naturali, eventi eccezionali o intesi a promuovere lo sviluppo economico o la cultura (art. 34). Le Parti Contraenti si scambiano informazioni (art. 36). La Turchia renderà la sua legislazione in materia di concorrenza compatibile con quella della Comunità Europea e informerà la Comunità, entro due anni, di tutti i regimi di aiuto in vigore nel suo territorio. Nel caso in

cui la Turchia non condivida il parere della Comunità, entrambe le Parti possono chiedere un arbitrato (art. 39). La Turchia adegua gradualmente tutti i Monopoli di Stato a carattere commerciale per abolire, entro la fine del secondo anno, qualsiasi discriminazione tra cittadini degli stati membri per le condizioni di approvvigionamento e di sbocchi (art. 42). Nel caso la Comunità o la Turchia ritenga che le attività anticoncorrenziali svolte sul territorio dell'altra Parte ledano i suoi interessi o quelli delle sue imprese, la prima Parte può informare l'altra e chiedere che le sue autorità in materia di concorrenza avviino procedure di sanzione o esecuzione (art. 43). Per quanto concerne gli strumenti di difesa commerciale diversi dalle misure di salvaguardia bilaterali, il Consiglio di Associazione può deciderne la sospensione, su richiesta delle Parti, purché venga garantita una protezione contro la concorrenza sleale (art. 44). Nell'applicare misure commerciali nei confronti dei paesi terzi, le Parti si sforzano, per quanto possibile, di coordinare la loro azione (art. 45). Il Consiglio di Associazione fissa una data per l'avvio dei negoziati intesi ad aprire i mercati delle commesse pubbliche di entrambe le Parti Contraenti (art. 48). Tali disposizioni non comportano un'estensione di vantaggi fiscali e non impediscono l'adozione o l'applicazione di misure fiscali intese ad impedire l'evasione fiscale o l'applicazione della legislazione tributaria (art. 49). Nessuna Parte Contraente applica ai prodotti dell'altra Parte imposizioni interne superiori a quelle applicate ai prodotti nazionali simili e abroga quelle norme contrarie alle disposizioni vigenti (art. 50). Viene istituito un Comitato misto dell'unione doganale CE-Turchia. Il Comitato procede a scambi di opinioni e di informazioni, formula raccomandazioni ed emette pareri (art. 52). La presidenza del Comitato è esercitata a turno, per sei mesi, dal rappresentante della Comunità, cioè la Commissione Europea, e dal rappresentante della Turchia. Si riunisce almeno una volta al mese e può costituire sottocomitati o gruppi di lavoro (art. 53) e procede a consultazioni e decisioni. Settori dell'unione doganale sono la politica commerciale o gli accordi commerciali con i paesi terzi, le normative relative agli ostacoli tecnici agli scambi di prodotti industriali, alla concorrenza, alla protezione della proprietà intellettuale, industriale e la legislazione doganale (art. 54). Al momento di elaborare una nuova normativa in un settore relativo all'unione doganale la Commissione delle Comunità Europee chiede il parere di esperti turchi. Quando l'adozione della legislazione corrispondente presenta delle difficoltà per la Turchia, il Comitato misto dell'unione doganale si sforza di trovare una soluzione reciprocamente soddisfacente (art. 56).

Il principio dell'armonizzazione non pregiudica il diritto della Turchia di modificare la propria legislazione nei settori che interessano l'unione doganale, purché il Comitato misto non ritenga tale legislazione contraria al buon funzionamento dell'unione doganale (art. 57). La Commissio-

ne Europea consulta gli esperti della Turchia, allo stesso titolo di quelli degli stati membri della Comunità, e comunica al Consiglio, se coinvolto, i pareri degli esperti turchi (art. 59).

Nel caso di controversie vengono nominati tre arbitri: uno da ciascuna Parte e i due arbitri nominano, a loro volta, un superarbitro. Il tribunale arbitrale ha sede a Bruxelles. Possono essere adottate delle misure di salvaguardia in base all'articolo 60 del Protocollo aggiuntivo (art. 63). La decisione entra in vigore il 31 dicembre 1995 (art. 65). Seguono un'interpretazione, delle dichiarazioni e 8 Allegati: Allegato 1 Tabella, Allegato 2 Elenco dei prodotti di base, Allegato 3 Tabella, Allegato 4 Tabella, Allegato 5 Importi di base per i prodotti agricoli di base (ECU/ 100 Kg) che la Turchia applicherà nel 1996 alle importazioni originarie di paesi terzi diversi dalla CE, Allegato 6 2 Tabelle, Allegato 7 relativo all'assistenza reciproca tra le autorità amministrative nel settore doganale. Sono previsti, in tale allegato, due tipi di assistenza: l'assistenza su richiesta, affinché l'autorità interpellata fornisca le informazioni necessarie per una corretta applicazione della legislazione doganale o controlli se c'è stata una corretta importazione o esportazione delle merci ed eventualmente adotti le misure necessarie, (art. 3) e l'assistenza spontanea tra le Parti Contraenti (art. 4). Esistono, tuttavia, delle deroghe all'obbligo di assistenza: quando pregiudichi la sovranità della Turchia o di uno stato membro della Comunità, l'ordine pubblico, riguardi norme valutarie e fiscali, violi un segreto commerciale, industriale o professionale. Si afferma, inoltre, l'obbligo della riservatezza delle informazioni (art.10) utilizzabili solo ai fini dell'Allegato (art. 11). Possono essere interpellati esperti e testimoni (art. 12) e non sono previste richieste di rimborso spese (art. 13). Seguono l'Allegato 8 relativo alla tutela della proprietà intellettuale, industriale e commerciale quali, ad esempio, i diritti d'autore, la protezione delle banche di dati, in base alle direttive comunitarie, l'Allegato 9 con l'elenco dei comitati di cui all'articolo 60 e l'Allegato 10 relativo ai regimi autonomi e agli accordi preferenziali accompagnati da una lettera del Presidente della delegazione della Comunità Europea al Presidente delle delegazione turca e da una lettera del Presidente della delegazione turca al Presidente della delegazione della Comunità Europea.

Tale Decisione fu integrata da altri atti, tra cui, la Decisione del Consiglio del 4 dicembre 2000 recante modifica della decisione 2000/24/CE allo scopo di istituire un programma speciale d'azione della Banca Europea per gli Investimenti a sostegno del consolidamento e del potenziamento dell'unione doganale CE-Turchia (GU n. L 314 del 14. 12. 2000 pagg. 27-28) per l'attuazione dell'unione doganale con la concessione di prestiti speciali da parte della Banca Europea per gli Investimenti. Le disposizioni di tale decisione sono, tuttavia, connesse con il rispetto dei principi demo-

cratici, dello stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali e del diritto internazionale essenziali per la Comunità Europea e i suoi stati membri. Inoltre, è un elemento sostanziale che la Turchia migliori e promuova le prassi democratiche e la tutela dei diritti umani ed estenda la partecipazione della società civile a tale processo.

Per quanto concerne la tutela dei diritti umani e dei diritti fondamentali i Trattati istitutivi delle Comunità Europee, avendo un carattere economico, non ne facevano ancora menzione. Con l'Atto Unico del 1986 si parlò di essi soltanto nel Preambolo. Con il Trattato sull'Unione Europea o Trattato di Maastricht del 1992 essi furono ufficialmente inseriti nell'articolo 6<sup>s</sup>, inoltre l'articolo 7, inserito con il Trattato di Amsterdam, prevede un accertamento di violazione grave e ripetuta da parte di uno stato membro: il compito spetta al Consiglio Europeo all'unanimità, su richiesta di 1/3 degli stati membri o della Commissione, previo parere conforme del Parlamento. Il Consiglio decide le misure da adottare a maggioranza qualificata. Inoltre, il Trattato di Nizza inserì nell'articolo 7 un dispositivo di avviso preventivo. Il 13-14 ottobre 2000 fu approvata nel Consiglio europeo di Biarritz la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (che era stata successivamente inserita nella Costituzione europea).

In seguito all'allargamento dell'Unione Europea, nel corso del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 vennero elaborati dei parametri che uno stato candidato all'adesione all'Unione Europea doveva rispettare in linea con quanto stabilito dagli articoli 6 paragrafo 1 e 49 del Trattato di Maastricht e rivisti successivamente nel Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995. Tale Consiglio ha previsto, infatti, che gli stati debbano adattare la propria struttura amministrativa e giuridica in modo da consentire l'adozione della legislazione europea da parte di quella nazionale. I parametri o criteri per l'adesione all'Unione Europea sono:

- il criterio politico: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, la tutela dei diritti fondamentali, dei diritti umani e delle minoranze;
- il criterio economico: l'esistenza di un'economia di mercato affidabile e la capacità di far fronte alle forze del mercato e alla pressione della concorrenza all'interno dell'Unione;

5 F.POCAR, M. TAMBURINI, *Norme fondamentali dell'Unione e della Comunità europea*, undicesima edizione con la collaborazione di Lidia Mandrini, ed. Giuffrè, Milano 2003, pagg. 113 «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli stati membri. L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (.....) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario.»(art. 6)

- il criterio dell'“acquis comunitario”: l'accettazione degli obblighi derivanti dall'adesione e, segnatamente, degli obiettivi dell'unione politica, economica e monetaria.

Il criterio di “acquis comunitario” riguarda vari aspetti quali :

- la libera circolazione e la libertà di soggiorno dei cittadini europei; la politica di asilo (es. condizioni per lo “status” di rifugiati e procedure per la sua concessione) di competenza dell'Unione e degli stati membri;
- la politica di immigrazione (condizioni di ingresso e di soggiorno e diritti, ravvicinamento delle legislazioni nazionali a tale riguardo, integrazione degli immigrati, lotta all'immigrazione clandestina e alla criminalità organizzata );
- la cooperazione giudiziaria in materia civile(riconoscimento del carattere esecutivo di atti matrimoniali, responsabilità parentale);
- la cooperazione di polizia, doganale e giudiziaria in materia penale (lotta contro la criminalità organizzata, contro il traffico di droga, contro la corruzione e la frode attraverso l'Europol e l'Eurojust, ravvicinamento delle norme di diritto penale, riconoscimento reciproco delle decisioni e mandato di arresto europeo).

Affinché il Consiglio Europeo possa decidere di aprire i negoziati deve risultare rispettato almeno il criterio politico. La strategia di pre-adesione e i negoziati di adesione definiscono il quadro in cui operare e gli strumenti necessari.

Tali criteri devono essere rispettati anche dalla Turchia, paese candidato all'adesione. Infatti, numerose Relazioni annuali della Commissione hanno fatto via via il punto della situazione e, in particolare, quelle che vanno dal 1998 al 2006. Da tali Relazioni risultano i progressi fatti dalla Turchia per poter candidarsi come stato membro dell'Unione<sup>6</sup>.

Pochi sono stati i progressi in materia di protezione dei dati, tuttavia, il nuovo Codice Penale condanna la raccolta e l'utilizzo di dati a carattere personale per uno scopo diverso da quello previsto dalla legge. Per quanto concerne la politica dei visti, l'obbligo del visto è stato introdotto, nel 2002, per i cittadini del Bahrein, del Qatar, degli Emirati Arabi Uniti, del Kuwait, dell'Arabia Saudita e dell'Oman. Ciò vale anche per i cittadini di altri tredici paesi dal 2003. Nel luglio 2004 è entrato in vigore un accordo di esenzione da visto tra la Turchia e il Brasile. Nel 2005 è stato ugualmente abolito l'obbligo di visto per il Guatemala e la Repubblica Ceca. Nel 2005 sono entrati in vigore altri due accordi con il Venezuela e il Paraguay e

<sup>6</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/e22113.htm> Europa *Activités de l'Union européenne. Synthèses de législation. JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ:ÉLARGISSEMENT>TURQUIE – REPRISE DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE>Turquie*, pagg. 1-12 01/07/2007.

uno con la Colombia. Un regime di esenzione da visto è stato instaurato anche per Andorra. D'altra parte la Turchia ha introdotto un obbligo di visto per i cittadini dell'Azerbaijan, delle Isole Marshall e per gli abitanti della Micronesia. C'è ancora una differenza tra l'elenco degli obblighi di visto dell'Unione Europea e quello della Turchia soltanto per sei paesi.

In materia di controllo delle frontiere esterne la collaborazione interistituzionale non è ancora avanzata, infatti, dovrebbe essere migliorato lo scambio di informazioni tra le diverse autorità e la limitazione tra le diverse attribuzioni. In tale settore il gruppo di lavoro per l'elaborazione di una strategia globale di allineamento della legislazione turca all'"acquis comunitario" ha concluso i suoi lavori concernenti la gestione delle frontiere e un piano d'azione nazionale per la realizzazione della strategia di gestione integrata delle frontiere è stato adottato nel marzo 2006. Nel marzo 2004 la Turchia e la Bulgaria hanno firmato un protocollo di collaborazione in materia di gestione delle frontiere: è prevista una collaborazione tra la polizia bulgara e la guardia costiera turca per la protezione delle acque territoriali e delle zone economiche esclusive. Nel giugno 2004 il Ministero degli Interni ha deciso di creare una direzione dei progetti di gestione integrata delle frontiere per l'istituzione di un corpo di polizia delle frontiere in Turchia. Si sono registrati, inoltre, alcuni progressi nell'allineamento all'"acquis" degli accordi di Schengen: nel marzo 2004 la Turchia ha istituito, nell'ambito del servizio "Interpol" della direzione generale di sicurezza, un ufficio nazionale che costituirà l'autorità centrale come pure un punto di contatto "Europol" e "OLAF".

In materia di immigrazione e di asilo è stato adottato, nel marzo 2005, un piano d'azione nazionale di allineamento all'"acquis" europeo. Nel febbraio 2003 il Parlamento turco aveva adottato una legge relativa al permesso di lavoro per gli stranieri che prevedeva un sistema centralizzato di permessi di lavoro per gli stranieri che entrano legalmente in Turchia: ormai solo il Ministero del Lavoro e della Sicurezza Sociale concede i permessi di lavoro e non più organi diversi. La nuova legge, entrata in vigore nell'ottobre 2003, autorizza gli stranieri a lavorare allo stesso livello dei lavoratori nazionali, tutela non garantita dalla legge precedente. Tale legge intende, inoltre, essere in linea con le disposizioni della Convenzione di Ginevra concernenti i diritti dei rifugiati al lavoro. Nel giugno 2004 la Turchia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite relativa alla tutela dei diritti di tutti i lavoratori emigranti e dei membri delle loro famiglie. Inoltre, nel giugno 2003, è stata modificata la legge relativa alla nazionalità turca per impedire i matrimoni di convenienza. Anche se la Turchia continua ad essere una meta importante di transito dei flussi migratori illegali, l'emigrazione illegale attraverso la Turchia ha registrato una riduzione. In seguito all'intensificarsi delle azioni e delle iniziative di lotta contro l'emigrazione illegale gli itinerari internazionali dei flus-

si migratori si sono allontanati dalla Turchia nel 2002 e nel 2003. Sia nel 2004 che nel 2005 ha continuato a diminuire il numero degli immigrati clandestini. Nell'ottobre 2003 la Turchia ha ratificato l'accordo inteso a definire le prerogative e i privilegi dell'Organizzazione Internazionale per l'Emigrazione in base al quale l'organizzazione gode di un proprio "status" giuridico. La Turchia ha poi continuato a partecipare alle attività del Centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione. Inoltre, sono stati firmati degli accordi di riammissione. Per quanto concerne il trattamento dei rifugiati, la Turchia applica il principio del non-rinvio degli stranieri alle frontiere. Si sono registrati dei progressi per quanto concerne la scolarizzazione dei figli dei rifugiati e dei richiedenti asilo. È interessante osservare che un quarto dei rifugiati e dei richiedenti asilo registrati in Turchia sono in età inferiore ai 18 anni. Nel 2005 la legislazione fondamentale concernente il diritto di asilo è stata modificata: è stato eliminato il termine di dieci giorni per la domanda d'asilo. Ormai è possibile attribuire a certi governatorati selezionati la competenza per decidere in merito alle domande d'asilo, mentre precedentemente soltanto il Ministero degli Interni ne aveva la competenza. Le domande d'asilo sono prese in considerazione in collaborazione con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Anche se i bisogni materiali essenziali sono garantiti dall'UNHCR, la Turchia fornisce loro un aiuto diretto (nutrimento, vestiti, cure, combustibile per il riscaldamento, ecc.). La Turchia avvia delle iniziative di formazione relative alle questioni di asilo in collaborazione con l'UNHCR e numerosi seminari destinati a funzionari turchi sono stati organizzati nel 2003, 2004, 2005. Inoltre, la Turchia partecipa al sistema di rapido allarme del CIREFI (Centro di informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere e di immigrazione) e un sistema di rapido allarme è stato garantito negli aeroporti contro l'immigrazione clandestina attraverso l'ECFALIS (Sistema informativo di agevolazione relativo all'immigrazione clandestina della Conferenza europea dell'aviazione civile).

Nel campo della cooperazione di polizia e della lotta contro il crimine organizzato il nuovo Codice di Procedura Penale, entrato in vigore il 1° giugno 2005, prevede nuovi poteri per le inchieste penali, in particolare in materia di indagine, di controllo delle telecomunicazioni, di controllo e pedinamento e di perizie mediche. La legge relativa alla criminalità organizzata è stata modificata per ampliare il campo dei reati per il quale può essere autorizzato il controllo delle comunicazioni. Tuttavia, il Paese non possiede ancora una legislazione specifica in materia di protezione dei dati. Nel gennaio 2005 il Ministero degli Interni ha emanato una circolare intesa a migliorare la cooperazione e il coordinamento tra polizia, gendarmeria e guardia costiera e una legge relativa all'assunzione di fun-

zionari di polizia. Nell'agosto 2002 erano stati adottati due emendamenti del Codice Penale con i quali erano definiti reati il contrabbando e la tratta di esseri umani. Inoltre, nel luglio 2003, è stata adottata una legge concernente la lotta contro il contrabbando. Nel febbraio 2004 la Turchia ha ratificato il Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco, di parti, elementi e munizioni.

Nel maggio 2004 la Turchia ha firmato con l'Europol un accordo di cooperazione nella lotta contro le gravi forme di criminalità organizzata. Con l'entrata in vigore, nel giugno 2005, degli articoli 79-80 del Codice Penale sono aumentate considerevolmente le pene per contrabbando e tratta di esseri umani. Quando i reati sono commessi da un'organizzazione tali pene sono ancora più pesanti: il Codice Penale prevede il congelamento e la confisca dei beni dei contrabbandieri e dei trafficanti. Nel marzo 2003 la Turchia ha ratificato la Convenzione del 2000 delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata (Convenzione di Palermo) come pure il Protocollo addizionale inteso a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone (in particolare di donne e bambini) e quello inteso a condannare il traffico di emigranti via terra, mare e aerea. Il Codice Penale turco è stato modificato, nell'agosto 2002, per allinearlo ai due Protocolli della Convenzione di Palermo. Inoltre, nell'ottobre 2002, è stato istituito un gruppo interministeriale per la lotta contro la tratta di esseri umani con il coordinamento del Ministero degli Esteri.

Nel gennaio 2004 un'unità specializzata nel settore della tratta di esseri umani è stata istituita dal Ministero degli Interni allo scopo di migliorare il coordinamento tra la polizia e le altre autorità competenti. Inoltre, è stata adottata una direttiva intesa a garantire la gratuità delle cure mediche alle vittime della tratta di esseri umani. Nell'agosto 2004 è stato aperto a Istanbul un centro di accoglienza per tali vittime e un altro è stato inaugurato ad Ankara. Nel febbraio 2005 le autorità turche hanno lanciato un programma contro la tratta di esseri umani in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale per l'Emigrazione. Le donne turiste, vittime potenziali di trafficanti, ricevono informazioni in merito alla tratta di esseri umani e il numero di una linea telefonica gratuita da chiamare in caso di urgenza. È stata avviata, altresì, una campagna di informazione contro la tratta di esseri umani e il programma fornisce anche aiuto alla vittime.

Per quanto concerne la cooperazione di polizia, sono stati realizzati dei progressi che devono avere ulteriori sviluppi per consentire la partecipazione della Turchia all'Europol e al SIS (Sistema di Informazione Schengen). Il contributo della Turchia alla cooperazione di polizia internazionale e a quella con i paesi membri dell'Unione Europea è soddisfacente. Nel luglio 2004 è stato firmato un accordo con la Belarus per intensificare la lotta contro la tratta di esseri umani. È stato costituito, inoltre,

un gruppo di lavoro relativo all'armonizzazione all'"acquis" Europol coordinato dall'ufficio del consigliere giuridico del Ministero degli Interni. Nel 2003-2004 è stato avviato, in collaborazione con il Consiglio d'Europa, un programma di formazione destinato alla polizia e alla gendarmeria. La gendarmeria ha ugualmente adottato un modello di programma di formazione ai diritti umani. Sono stati formati degli agenti di polizia scientifica per migliorare la capacità di rilevamento e di analisi degli indizi. Buone sono le capacità della medicina legale turca, anche se non sono pienamente realizzate le infrastrutture.

Per far fronte al terrorismo è stato costituito, nel 2006, un consiglio supremo di lotta contro il terrorismo composto da tutte le istituzioni coinvolte e incaricato di adottare misure e di elaborare raccomandazioni formulate dal Consiglio dei Ministri. Nel luglio 2006 è stata adottata una legge relativa alla lotta contro il terrorismo che prevede una definizione più ampia delle nozioni di atto terroristico e di terrorismo. Tale legge rende più severe le sanzioni per i reati commessi a fini terroristici e definisce reato il finanziamento del terrorismo, limitando i diritti di difesa. Per quanto concerne gli strumenti internazionali, nel gennaio 2002 la Turchia ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento del terrorismo come pure la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici mediante esplosivo. Nel maggio 2003 ha firmato il Protocollo di modifica della Convenzione europea per la repressione del terrorismo e, nel gennaio 2005, ha ratificato il Protocollo alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo. Il Paese ha poi firmato la Convenzione internazionale per la repressione degli atti di terrorismo nucleare come pure la Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo. Altri accordi di cooperazione in tal senso sono stati firmati con stati membri dell'Unione Europea, con l'India e l'Uzbekistan.

Nel 2006 sono stati registrati dei progressi nella lotta contro la frode e la corruzione. È stata modificata la legge sull'accesso all'informazione per consentire ai cittadini di contestare qualunque rifiuto di informazioni da parte di un'agenzia di Stato. Ne è seguita l'adozione da parte del Parlamento della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Tuttavia, non esiste in Turchia un piano di azione globale contro la corruzione. La Turchia aveva adottato, nel 2003, una nuova legislazione intesa a realizzare la Convenzione dell'OCDE del 1997 relativa alla lotta alla corruzione degli agenti pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali, ratificata nel 2000. Ciò ha portato alla revisione di alcune leggi e del Codice Penale. Con l'entrata in vigore del Codice Penale il 1° giugno 2005, i reati di corruzione sono puniti più severamente e i termini di prescrizione sono stati prolungati. Inoltre il nuovo Codice Penale introduce il concetto di responsabilità delle persone giuridiche nei casi di corruzione

e contiene anche delle disposizioni concernenti la corruzione sui mercati pubblici.

Nel 1999 la Turchia aveva già firmato anche le Convenzioni civile e penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa e avviato una lotta contro il contrabbando. Inoltre, nel gennaio 2002, è stato emanato un decreto governativo inteso a migliorare la trasparenza, il buon governo e la gestione del settore pubblico. Nel 2003 è stato adottato un pacchetto sulla corruzione, accompagnato dall'istituzione di una Commissione d'inchiesta parlamentare incaricata di esaminare le dimensioni economiche e sociali della corruzione. Il 1° gennaio 2004 la Turchia ha aderito al gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) che controlla il rispetto delle norme anticorruzione del Consiglio d'Europa. Il 29 marzo 2004 è stata ratificata la Convenzione penale del Consiglio d'Europa relativa alla corruzione. Con una legge, entrata in vigore nel giugno 2004, è stato istituito il Consiglio deontologico della funzione pubblica per il controllo del comportamento di tutti i funzionari, tranne per il Presidente della Repubblica, i Deputati e i Ministri. Nel 2005 sono state istituite, inoltre, due Commissioni parlamentari d'inchiesta concernenti i casi di corruzione (traffico di benzina, introduzioni illegali in borsa e utilizzazione fraudolenta di depositi bancari).

Nel campo della lotta contro gli stupefacenti nel febbraio 2003 è stato raggiunto un accordo tra la Turchia e l'Unione Europea allo scopo di migliorare, con uno scambio di informazioni e il controllo dei flussi commerciali, la lotta internazionale contro la produzione e gli scambi di precursori e di sostanze chimiche per la fabbricazione illecita di stupefacenti e di sostanze psicotrope. Sono state scoperte numerose organizzazioni di trafficanti e, nel 2004, le autorità turche hanno proceduto a dei sequestri record di eroina. Inoltre, il Ministero degli Interni ha creato un centro speciale di lotta alla droga. La Commissione ha sollecitato la Turchia ad una cooperazione con gli altri paesi in quanto la Turchia è un centro del contrabbando della droga tra i paesi produttori e i paesi consumatori. In previsione della partecipazione all'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze(OEDT), la Turchia ha avviato i negoziati e partecipato alle riunioni della rete europea di informazioni sulle droghe e le tossicodipendenze (REITOX). Nell'aprile 2004 la Turchia ha ratificato l'accordo UE-Turchia relativo ai precursori e alle sostanze chimiche utilizzate per la fabbricazione di droghe e di sostanze psicotrope. Nello stesso mese è stato siglato l'accordo di partecipazione della Turchia all'OEDT in qualità di osservatore. Nell'ottobre 2004 la Turchia ha firmato l'accordo del Consiglio d'Europa del 1955 relativo al traffico illecito per mare in esecuzione dell'articolo 17 della Convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope.

Per quanto concerne i capitali sospetti, la Convenzione del Consiglio

d'Europa del 1990 è stata firmata nel settembre 2001, poi ratificata nell'ottobre 2004 ed è entrata in vigore nel febbraio 2005. La seconda Convenzione del 2005 non è stata ancora firmata. La Turchia dispone di una cellula operativa di informazione finanziaria (Comitato di inchiesta sulla criminalità finanziaria) alla quale è stato segnalato un aumento dei casi di criminalità in tale settore. Quest'ultima ha adottato, nel novembre 2002, un regolamento concernente l'obbligo di identificazione dei clienti e le procedure per i gruppi incaricati di segnalare le transazioni sospette. Il Comitato d'inchiesta sulla criminalità finanziaria e l'Unione turca delle banche hanno pubblicato delle direttive per il settore bancario nell'ambito della lotta contro i capitali sospetti e il finanziamento del terrorismo. Nel dicembre 2003 è stata adottata una nuova legge bancaria: essa amplia il campo di applicazione per i reati legati ai capitali sospetti e ne prolunga i termini di prescrizione. Nel gennaio 2004 è stata ratificata la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione. Il nuovo Codice Penale ha ampliato il campo di applicazione per i reati legati ai capitali sospetti. Sono state inserite, inoltre, delle norme che prevedono la confisca dei beni per tali reati. Il nuovo Codice di Procedura Penale ha introdotto dei metodi d'inchiesta speciali per la lotta contro i capitali sospetti. Nel caso di reati legati al terrorismo è prevista la segnalazione alle autorità competenti delle transazioni sospette. La legge anti-terrorismo del 2006 condanna anche il finanziamento del terrorismo.

Per quanto concerne la cooperazione doganale, la Turchia ha avviato, nel maggio 2002, un progetto di sistemi di sicurezza per i posti di controllo doganale (GUMSIS). Nell'ambito dell'iniziativa di cooperazione dell'Europa del Sud-Est (SECI) la Turchia fornisce la propria collaborazione nella lotta contro la criminalità transfrontaliera e la corruzione. Notevoli progressi sono stati fatti nel miglioramento delle infrastrutture alle frontiere (dispositivi a raggi x, televisore a circuito chiuso, ecc). Inoltre, il nuovo Codice Penale ha migliorato lo "status" della direzione generale di repressione doganale. Le autorità doganali turche hanno partecipato alle operazioni doganali comuni dell'Unione Europea "Toledo II" contro il traffico di cocaina (novembre 2004) e "Roots" contro il traffico di droga nei Balcani (luglio 2005).

Ridotti sono stati i progressi nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale e civile.

Il sistema giuridico non consente contatti diretti tra le autorità giudiziarie, l'immediato carattere esecutivo delle sentenze emesse da organi giurisdizionali stranieri, la soppressione della duplice incriminazione e nemmeno la limitazione delle motivazioni del rifiuto. È necessario garantire un allineamento progressivo al diritto internazionale privato e alla legislazione che regola l'accesso alla giustizia e la procedura di insolubilità. La legislazione relativa alla cooperazione giudiziaria in

materia penale non è ancora conforme alle norme dell'Unione Europea per quanto concerne l'estradizione dei cittadini turchi e stranieri, l'applicazione del principio "ne bis in idem", i reati a danno dell'ambiente, le disposizioni relative ai diritti delle vittime nel quadro della procedura penale e della realizzazione di un mandato di arresto europeo. Un nuovo Codice Civile e un nuovo Codice di Procedura Civile sono entrati in vigore nel gennaio 2002. Nell'agosto 2002 numerose modifiche sono state apportate al Codice Penale e al Codice di Procedura Penale. Nel 2004 il Ministero della Giustizia ha pubblicato un manuale di formazione alla cooperazione giudiziaria e ha firmato un Protocollo con l'Università di Yeditepe per consentire ai giudici e ai procuratori di seguire un corso di formazione in inglese. Nel dicembre 2004 il Ministero della Giustizia è stato autorizzato a procedere alla nomina di 4.000 giudici e procuratori suppletivi e di 6.500 dipendenti del personale amministrativo nei tribunali. 200 giudici e procuratori hanno seguito dei corsi di lingue straniere in istituti pubblici e privati. Nell'agosto 2004 la Turchia ha ratificato la Convenzione dell'Aja relativa all'ottenimento di prove all'estero in materia civile o commerciale. L'applicazione della Convenzione dell'Aja del 1980 relativa al rapimento internazionale di minori è entrata in vigore in Turchia il 1° agosto 2000 e dovrebbe essere migliorata in base al Regolamento 2201/2003 detto "Bruxelles II". La Turchia è, inoltre, membro della Convenzione europea di mutua assistenza in materia penale (1959) e del suo Protocollo (1978). Il Paese si prepara, altresì, a partecipare all'Eurojust.

Per quanto concerne la tutela dei diritti umani, dei progressi limitati sono stati realizzati in campo legislativo nel 2006: è proseguita l'attuazione di riforme previste negli anni precedenti, tuttavia la Turchia dovrebbe effettuare ancora dei miglioramenti nella tutela dei diritti fondamentali e risolvere il problema delle minoranze. La Turchia ha ratificato, nell'aprile 2002, la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale. Nel gennaio 2002 la Turchia ha ritirato le proprie riserve in merito all'articolo 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo al diritto alla libertà e alla sicurezza per quanto concerne le province sottoposte allo stato d'emergenza. Nel giugno 2003 il Parlamento turco ha ratificato il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (1966). Nello stesso mese il Parlamento ha ratificato anche il Protocollo n° 6 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo all'abolizione della pena di morte. Infatti la situazione dei diritti fondamentali è migliorata considerevolmente in Turchia dal 1999. Tuttavia, si sono registrati dei rallentamenti nel 2005, rendendosi necessarie ulteriori riforme.

Significativa per la tutela dei diritti della donna in Turchia è, altresì, la Risoluzione del Parlamento Europeo del 6 luglio 2005 relativa al “Ruolo delle donne in Turchia nella vita sociale economica e politica”. Il Parlamento Europeo, facendo riferimento alla Relazione periodica del 2004, alla Raccomandazione della Commissione sui progressi realizzati dalla Turchia sulla via dell’adesione del 6 ottobre 2004, alla propria Risoluzione del 15 dicembre 2004, alla Decisione del Consiglio Europeo del 17 dicembre 2004 di avviare i negoziati con la Turchia per l’adesione all’Unione Europea, all’“acquis” comunitario specifico, alla Convenzione per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW), ecc., ai progressi fatti e da fare,

- sottolinea che la tutela dei diritti umani, compresi i diritti delle donne, costituisce una condizione ineliminabile ovvero “sine qua non” per l’adesione all’Unione Europea;
- sottolinea che lo Stato turco deve tenere in modo accurato l’anagrafe di matrimoni e nascite in tutto il territorio nazionale in modo da garantire ad ogni uomo e donna diritti di cittadinanza, tutela dei diritti umani, accesso all’istruzione e all’assistenza sanitaria;
- chiede alla Commissione, nel quadro dei negoziati di adesione con la Turchia, di fare in modo da garantire l’immediata registrazione dei neonati per evitare abusi quali la fissazione a posteriori da parte dei tribunali dell’età delle giovani donne in modo da dichiararle maggiorenni e evitare un procedimento penale per matrimonio coatto;
- esprime apprezzamento al Governo turco e al Parlamento turco per le recenti riforme legislative riguardanti la situazione delle donne che hanno toccato la Costituzione, il Codice Civile, il Codice Penale e il Codice del Lavoro, esprime, tuttavia, preoccupazione per la mancanza di sufficienti progressi nell’applicazione e nell’attuazione della legislazione in materia di diritti delle donne e attende misure intese a garantire l’identità di genere (definita chiaramente nella Conferenza di Pechino);
- esprime apprezzamento al Governo turco per le recenti riforme giuridiche che rendono i delitti d’onore punibili con l’ergastolo e consentono di punire anche la complicità in tali delitti, nonché per il riconoscimento quale reato dello stupro commesso nell’ambito del matrimonio, invitando i governi degli stati membri a seguire tale esempio;
- riconosce il ruolo positivo della società civile nella realizzazione delle recenti riforme legislative e la necessità dell’informazione e della mobilitazione di tutta la classe politica, della società civile, delle comunità religiose e dei mass media per attuare i cambiamenti democratici;
- chiede al Governo turco di prendere seriamente in considerazione una partecipazione al Programma Daphne II inteso a contrastare la violenza contro le donne;

- condanna i casi di poligamia, matrimoni forzati, reati “tradizionali”, delitti d’onore e, in generale, la violenza contro le donne, comprese le molestie sessuali sul lavoro e invita il Governo turco a punire severamente tali reati, organizzando e sostenendo campagne di sensibilizzazione a tale riguardo e contribuendo finanziariamente alle campagne delle ONG su tali temi;
- chiede alla Commissione di sostenere degli studi sulle questioni riguardanti la donna;
- esorta la Turchia, quale Parte della Convenzione CEDAW e del relativo Protocollo opzionale, a ratificare il Protocollo aggiuntivo n.12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali inteso ad impedire le discriminazioni;
- sottolinea di seguire da vicino la situazione delle donne in Turchia e di redigerne una relazione annuale;
- invita la Commissione a riferire in modo sistematico ed esauriente sui progressi compiuti, in campo legislativo e di attuazione delle norme, per promuovere i diritti delle donne;
- incarica il Presidente del Parlamento Europeo a trasmettere la presente risoluzione.

Essenziale nel quadro della preadesione della Turchia all’Unione Europea è il partenariato per l’adesione. Il partenariato per l’adesione della Turchia è stato istituito nel 2001 mediante il Regolamento (CE) n. 390/2001 del Consiglio del 26 febbraio 2001 relativo all’assistenza della Turchia nel quadro della strategia di preadesione e, in particolare, all’istituzione di un partenariato per l’adesione (GU n. L 58 del 26.2.2001 pagg. 1-2) seguito dalla Decisione del Consiglio dell’8 marzo 2001 relativa ai principi, alle priorità e agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l’adesione della Repubblica di Turchia (2001/235/CE) + Allegato (GU n. L 85 del 24.3.2001 pagg. 13-23). Nel 2003 tale accordo è stato riveduto attraverso la Decisione del Consiglio del 19 maggio 2003 relativa ai principi, alle priorità, agli obiettivi intermedi e alle condizioni specificati nel partenariato per l’adesione della Turchia(2003/398/CE) + Allegato (GU n. L 145 del 12.6.2003 pagg. 40-56) che, tra l’altro, subordina l’assistenza comunitaria alla realizzazione degli elementi essenziali, in particolare, ai progressi compiuti verso il raggiungimento dei criteri di Copenaghen.

Infine, il partenariato è stato rinegoziato con la Decisione del Consiglio, del 23.1.2006, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l’adesione con la Turchia.(2006/35/CE)(GU n. L 22 del 26.1.2006 pagg. 34-50)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006D0035:IT:HTML2006/35/CE>: *Decisione del Consiglio, del 23 gennaio 2006, relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenuti nel partenariato per l’adesione con la Turchia*. Documento 32006D0035, pagg. 1-18 15/07/2007.

Il partenariato per l'adesione intende aiutare le autorità turche a soddisfare i criteri di adesione, con particolare riguardo ai criteri politici. Esso espone in maniera dettagliata le priorità per la preparazione del Paese all'adesione, in particolare l'applicazione dell'"acquis" comunitario e costituisce la base della programmazione dell'aiuto di preadesione finanziato dai fondi comunitari. Nella Raccomandazione dell'ottobre 2004 la Commissione ritiene che la Turchia soddisfi i criteri politici di Copenaghen. Essa sollecita, pertanto, di avviare negoziati di adesione condizionati con la Turchia. Su tale base il Consiglio Europeo del dicembre 2004 programma l'apertura dei negoziati di adesione con la Turchia per l'ottobre 2006. Il partenariato per l'adesione della Turchia costituisce, quindi, il principale strumento di orientamento per preparare la Turchia all'adesione. Esso si fonda sulla strategia di preadesione. Il Consiglio Europeo di Helsinki del dicembre 1999 aveva riconosciuto che la Turchia è un paese candidato all'adesione come gli altri, anche se beneficia di una strategia di preadesione specifica. Tale strategia raggruppa tutti gli strumenti relativi alla definizione delle priorità, all'assistenza tecnica e finanziaria e ai negoziati di adesione. Essa offre alla Turchia un programma coerente e le consente di familiarizzarsi con le procedure dell'Unione Europea, in particolare attraverso la partecipazione ai programmi comunitari.

Obiettivo principale del partenariato di adesione è di integrare in un quadro giuridico unico

- le aree prioritarie in cui intraprendere le riforme in vista della preparazione all'adesione all'UE;
- le risorse finanziarie necessarie per realizzare tali priorità.

Si tratta di uno strumento flessibile, atto ad evolvere in funzione dei progressi compiuti dalla Turchia e della prosecuzione dei suoi sforzi in vista della preparazione all'adesione.

Per realizzare gli obiettivi indicati nel partenariato per l'adesione la Turchia adotta un programma nazionale per l'acquisizione dell'"acquis" comunitario (PNNA) in cui illustra le modalità e le scadenze relative all'attuazione delle azioni nei settori prioritari. La sorveglianza nell'attuazione del partenariato per l'adesione è garantita nel quadro dell'Accordo di Associazione tra l'UE e la Turchia.

Le priorità, rivedute nel 2006, costituiscono la base per le future valutazioni della Commissione.

Il partenariato di adesione classifica le priorità in priorità a breve termine, da realizzarsi entro 1-2 anni, e a medio termine, da realizzarsi entro 3-4 anni.

Le priorità a breve termine riguardano sia il dialogo politico rafforzato che i criteri politici ed economici e l'"acquis" e cioè:

- la democrazia e lo stato di diritto, tra cui il rafforzamento della pubblica amministrazione attraverso l'attuazione di riforme per garanti-

re efficienza, responsabilità e trasparenza, il controllo civile delle forze armate, maggiori garanzie nel sistema giudiziario, la politica di lotta contro la corruzione (riduzione dell'immunità parlamentare in base alla prassi europea);

- i diritti umani e la tutela delle minoranze, tra cui il rispetto della legislazione internazionale in materia, la ratifica dei protocolli internazionali e l'adozione di misure in materia;
- i diritti civili e politici, per quanto riguarda la prevenzione della tortura e dei maltrattamenti, la lotta contro l'impunità, l'accesso alla giustizia (garanzia di assistenza legale), la libertà di espressione, di associazione, di riunione pacifica e la libertà di culto e di pensiero;
- i diritti economici e sociali e, in particolare, i diritti delle donne (contro ogni forma di violenza) e del fanciullo, i diritti sindacali conformemente alle norme europee, i diritti delle minoranze, i diritti culturali e la tutela delle minoranze (accesso alle trasmissioni radiotelevisive, utilizzo della lingua) in base alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e al Protocollo n. 1, la soluzione della situazione nell'est e nel sud-est del Paese (smantellamento delle sorveglianza, misure per il rientro degli sfollati nei luoghi d'origine ed equo indennizzo);
- le questioni regionali e gli obblighi internazionali relativi alla questione di Cipro (ricerca di una soluzione globale nel quadro delle Nazioni Unite, normalizzazione delle relazioni), alla soluzione pacifica delle controversie transfrontaliere (garantire i rapporti di buon vicinato), agli obblighi derivanti dall'Accordo di Associazione e ai criteri economici (riforme strutturali e nel settore finanziario, privatizzazione, tenendo conto delle dimensioni sociale, liberalizzazione del mercato, dialogo economico con l'UE, soluzione del problema dell'economia sommersa, correzione degli squilibri del mercato del lavoro, riforma agraria, promozione degli investimenti esteri);
- la capacità di assumere gli obblighi derivanti dall'adesione e, in particolare, quelli derivanti dall'"acquis", costituito dalle politiche e dagli atti del diritto comunitario primario e derivato (libera circolazione delle merci, delle persone e dei capitali, diritto di stabilimento e libera prestazione di servizi, allineamento della legislazione all'"acquis" comunitario nei vari settori e nelle varie politiche in campo economico e sociale, a favore del dialogo sociale e contro il lavoro minorile, piano d'azione nazionale in materia di emigrazione e di asilo, lotta contro la criminalità organizzata, il traffico di droga, la tratta di essere umani, le frodi, la corruzione e il riciclaggio del denaro, cooperazione giudiziaria, unione doganale, controllo finanziario).

Le priorità a medio termine riguardano

- i criteri economici in ordine alla privatizzazione, alla riforma del settore agricolo, al regime pensionistico e previdenziale, all'istruzione e alla sanità;

- la capacità di assumere gli obblighi derivanti dall'adesione nei settori comunitari evidenziati nel partenariato per l'adesione (allineamento all'"acquis" comunitario nel settore della giustizia, della libertà e della sicurezza, dell'unione doganale e del controllo finanziario).

L'assistenza finanziaria relativa alle priorità individuate nel partenariato per l'adesione viene messa a disposizione mediante decisioni di finanziamento annuali adottate dalla Commissione. L'assistenza comunitaria di finanziamento di progetti attraverso gli strumenti di preadesione è subordinata al rispetto, da parte della Turchia, degli impegni sottoscritti relativi anche all'unione doganale e alla realizzazione dei criteri di Copenaghen. La Commissione Europea elabora periodicamente relazioni sui progressi compiuti dalla Turchia con riguardo alle priorità fissate dal partenariato di adesione e alle aree di ulteriore intervento (osservanza dei criteri di adesione, adozione e acquisizione dell'"acquis" comunitario). Anche il Comitato di Associazione ha il compito di esaminare gli sviluppi complessivi in seno a sottocomitati. Il monitoraggio del programma di assistenza finanziaria di preadesione viene realizzato, congiuntamente dalla Turchia e dalla Commissione europea, attraverso un Comitato misto di monitoraggio (Joint Monitoring Committee). Per quanto concerne gli aiuti di preadesione, già nel dicembre 2001 è stato istituito uno strumento di preadesione specifico allo scopo di aiutare la Turchia (Regolamento CE n. 2500/2001). Il sostegno apportato dal programma di aiuto finanziario di preadesione è imperniato sulle priorità del partenariato per l'adesione che mirano ad aiutare la Turchia a soddisfare i criteri di adesione. Come per il programma PHARE, si concede un aiuto destinato a rafforzare le istituzioni, a consolidare l'infrastruttura normativa, consentendo di conformarsi all'"acquis" comunitario, e a migliorare la coesione economica e sociale. Tale aiuto comprende il cofinanziamento di progetti d'assistenza tecnica, di gemellaggio e d'investimento intesi ad aiutare la Turchia ad adottare l'"acquis" comunitario e a rafforzare le sue istituzioni per promuovere la coesione economica e sociale.

Gli aiuti finanziari di preadesione sono destinati principalmente al potenziamento delle capacità istituzionali della Turchia (circa il 30% delle risorse disponibili) e agli aiuti per gli investimenti (70% delle risorse). Nel 2002 è stato assegnato un importo di 149 milioni di euro. Nel 2003 il programma nazionale di aiuti finanziari di preadesione prevedeva 144 milioni di euro. Il programma del 2006 prevedeva una dotazione di 500 milioni di euro. Nel marzo 2003 una comunicazione sul rafforzamento della strategia di preadesione per la Turchia ha proposto un aumento degli aiuti finanziari per il periodo 2004-2006. Essa ammontava a circa 250 milioni di euro nel 2004, e a 300 milioni di euro nel 2005.

Le principali priorità del programma del 2005 riflettono quelle dell'UE

in materia di criteri politici, coesione economica e sociale, attuazione dell'“acquis” comunitario nei settori chiave e dialogo politico e sociale tra l'UE e la Turchia. Esse comprendono anche i finanziamenti necessari per preparare la Turchia ed attuare misure relative alle infrastrutture su vasta scala e misure simili ai Fondi strutturali a partire dal 2007. Inoltre, la Turchia può beneficiare dei finanziamenti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) nell'ambito del suo mandato di prestito regionale destinato ai paesi limitrofi sudorientali che, dal 2005, riguarda i paesi impegnati nel processo di adesione all'UE e i paesi dei Balcani occidentali. La Turchia beneficia, inoltre, di un programma d'azione speciale per la ricostruzione e la ristrutturazione in seguito al terremoto (TERRA) del 1999.

### 3. ADEGUAMENTO DELLE NORME ALLA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI (COSTITUZIONE, CODICE CIVILE E CODICE PENALE)

Significativi sono gli emendamenti giuridici apportati dal Governo turco alla Costituzione del 1982, l'elaborazione del nuovo Codice Civile entrato in vigore il 1° gennaio 2002 e del nuovo Codice Penale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 12 ottobre 2004. Tutto ciò aveva anche lo scopo di rendere il Paese maggiormente democratico e di prepararlo all'adesione all'Unione Europea (criteri politici di Copenaghen).

Vediamo innanzitutto gli emendamenti alla Costituzione del 1982, che richiedeva delle modifiche, in quanto era stata definita dall'opinione pubblica turca e di altri paesi troppo autoritaria. Gli emendamenti sono stati effettuati tra il 1984 e il 2002<sup>8</sup>.

Il Preambolo (modificato con le Leggi N° 4121 del 23. 7. 1995 e N° 4709 del 3.10.2001) non porta più alcun riferimento alla situazione politica della Turchia prima del colpo di stato del 12.9.1980, chiamato nella versione precedente “operazione”, ma soltanto alla Patria, alla Nazione turca, all'integrità indivisibile dello Stato turco, al nazionalismo, ai principi e alle riforme di Atatürk. Il seguito del Preambolo riporta gli stessi concetti di volontà generale, separazione dei poteri, contributo alla civiltà, eguaglianza e giustizia sociale già espressi nella versione precedente. L'articolo 13 (modificato con la Legge N° 4709 del 3.10.2001) afferma che i diritti

8 Cfr. <http://www.byegm.gov.tr/mevzuat/anayasa/anayasa-fr.htm> République de Turquie Direction générale de la Presse et de l'Information auprès du Premier Ministre Constitution de la République Turque, pagg. 2-66 02/04/2007.

e le libertà fondamentali possono essere limitati soltanto in base a disposizioni costituzionali o di legge senza indicare i casi specifici e stabilisce che le limitazioni ai diritti e alle libertà fondamentali non possono essere in contrasto con la Costituzione e con un ordine sociale democratico e laico e devono rispettare il principio di proporzionalità. Nuovo è il riferimento alla laicità e alla proporzionalità. L'articolo 14 (modificato con la stessa legge) vieta l'abuso dei diritti e delle libertà fondamentali che metta a rischio l'integrità e l'indivisibilità dello Stato e, precisando meglio rispetto alla versione precedente, intenda sopprimere la Repubblica democratica e laica basata sui diritti dell'uomo. Non viene più menzionata la minaccia dell'affermarsi di un dominio personale, di gruppo, di classe che discrimini in base alla lingua, alla razza o alla religione. L'articolo 19 (modificato con la stessa legge) riguardante la garanzia della libertà e della sicurezza individuale stabilisce che l'arrestato o il detenuto va deferito al giudice entro 48 ore e, per i reati collettivi, entro 4 giorni e non più entro 15 giorni. L'articolo 20 (modificato con la stessa legge) relativo alla segretezza della vita privata stabilisce che essa può essere violata soltanto con provvedimento del giudice o ordine scritto delle autorità competenti solo in certi casi. Nella nuova versione vengono menzionati i casi, non più definiti soltanto vagamente "di pericolo": la salvaguardia della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico, impedire la commissione di un reato, preservare la salute pubblica e i buoni costumi o proteggere i diritti e le libertà altrui. Poi l'articolo aggiunge che la decisione delle autorità competenti è soggetta all'autorizzazione del giudice entro 24 ore. Inoltre, il giudice deve decidere entro 48 ore in merito al sequestro.

L'articolo 21 (modificato con la stessa legge) che concerne l'inviolabilità del domicilio elenca, come nel precedente articolo, gli stessi casi nei quali è consentita la violazione di tale diritto con provvedimento del giudice o ordine scritto delle autorità competenti con autorizzazione del giudice, precisando, rispetto alla versione precedente, entro 24 ore. Anche in questo caso il giudice deve decidere in merito al sequestro entro 48 ore. La versione precedente non precisava i termini. Ciò vale anche per l'articolo 22 (modificato con la stessa legge) nel quale vengono specificati i casi nei quali può essere limitata la libertà di comunicazione, già menzionati nell'articolo 20. Anche in questo articolo viene aggiunto che la decisione delle autorità competenti è sottoposta all'autorizzazione del giudice entro 24 ore e che il giudice deve decidere in merito entro 48 ore. Tali modifiche mirano probabilmente ad una maggior garanzia dei diritti e alla tempestività della giustizia nei confronti dei cittadini. L'articolo 23 (modificato con la stessa legge) relativo alla libertà di insediamento e di circolazione non presenta modifiche sostanziali. L'articolo 26 (modificato con la stessa legge) riguardante la libertà di pensiero e di diffusione del pensiero non reca più il divieto del precedente comma 3 di utilizzare

lingue non consentite dalla legge<sup>9</sup>. Tale emendamento intende garantire pari diritti alle lingue minoritarie e, segnatamente, al curdo sino ad allora vietato. È stata eliminata, inoltre, la possibilità di effettuare dei sequestri di materiale previsti dal precedente comma 4 con provvedimento del giudice o, in caso di pericolo, su ordine delle autorità competenti previa autorizzazione del giudice.

L'articolo 28 (modificato con la stessa legge) relativo alla libertà di stampa non porta più il divieto di utilizzare nelle pubblicazioni lingue non consentite dalla legge del precedente comma 2<sup>o</sup>.

L'articolo 31 (modificato con la stessa legge) relativo all'utilizzo dei media afferma la libertà di informazione e non fa più riferimento alle limitazioni previste dall'articolo 13. L'articolo 33 (modificato con le Leggi N° 4121 del 23. 7. 1995 e N° 4709 del 3.10.2001) concernente la libertà di fondare una società non fa più riferimento alle pratiche necessarie del precedente comma 2. È stato eliminato, inoltre, il precedente divieto a violare i limiti posti dall'articolo 13, a perseguire scopi politici, ad esercitare un'attività politica o ad essere legati, anche economicamente, ad un partito politico. Per lo scioglimento o la sospensione delle attività di una società viene aggiunto il termine di 48 ore per la decisione del giudice. L'articolo 34 (modificato con la Legge N° 4709 del 3.10.2001) sul diritto di riunione e manifestazione precisa meglio le limitazioni, eliminando la possibilità da parte delle autorità di stabilire il luogo e il percorso delle manifestazioni, di vietare o rinviare una manifestazione per un massimo di 2 mesi (il divieto non poteva superare i 3 mesi). Cade, altresì, il divieto per le associazioni di organizzare manifestazioni che esulino dal loro ambito di competenza. L'articolo 36 (modificato con la stessa legge) inteso a sancire la libertà di tutelare i propri diritti aggiunge il concetto nuovo dell'equo processo. L'articolo 38 (modificato con la stessa legge) concernente le norme relative ai reati e alle pene aggiunge alla versione precedente la non ammissibilità delle prove raccolte in modo illegale. Nuovo è, altresì, il divieto della pena di morte, tranne in caso di guerra o di minaccia di guerra o per dei reati che comportano degli atti terroristici. È vietata, anche, la confisca generale<sup>11</sup>. Inoltre, al precedente divieto di estradizione di citta-

9 Cfr. R:WEDEKIND *Die Verfassung der Türkischen Republik vom 7. November 1982*, ed. cit. pag. 61 art. 26 comma 3: "Eine Sprache, die das Gesetz untersagt, darf bei der Äußerung oder Verbreitung von Gedanken nicht gebraucht werden". (Una lingua vietata dalla legge non può essere utilizzata per l'espressione o la diffusione di pensieri).

10 Op. cit ed. cit., pag. 64 art. 28 comma 3: «In Veröffentlichungen darf keine Sprache gebraucht werden, die durch Gesetz verboten ist.» (Nelle pubblicazioni non può essere usata una lingua vietata per legge).

11 <http://www.byegm.gov.tr/mevzuat/anayasa/anayasa-fr.htm> op. cit., pag. 11 art. 38: «Il ne peut être infligé de peine de mort et de confiscation générale. La peine de mort ne peut être infligée excepté en cas de guerre imminente ou pour des délits constitutifs d'actes de terrorisme.»

dini per un reato viene aggiunta la limitazione “tranne per gli obblighi derivanti dall’essere parte contraente nell’ambito della Corte Internazionale di Giustizia”<sup>12</sup>. Nell’articolo 40 (modificato con la stessa legge) si aggiunge che lo Stato è tenuto a specificare agli interessati le modalità e i termini per presentare un ricorso e le autorità competenti.

L’articolo 41 (modificato con la stessa legge) sancisce l’eguaglianza tra i coniugi nella famiglia. L’articolo 46 (modificato con la stessa legge) relativo all’espropriazione stabilisce che l’indennità di espropriazione e l’indennità di plus-valore, stabilite in forza di giudicato, vanno pagate in liquidi e in contanti (non più anticipatamente). L’articolo 47 (modificato con la Legge N° 4446 del 13.8.1999) relativo alla privatizzazione e nazionalizzazione stabilisce quali investimenti e servizi dello Stato possono essere ceduti a persone fisiche o giuridiche. L’articolo 49 (modificato con la Legge N° 4709 del 3.10. 2001) concernente il diritto-dovere al lavoro, parlando della garanzia della pace sociale, non fa più riferimento ai lavoratori e ai datori di lavoro. L’articolo 51 (modificato con la stessa legge) concernente i diritti di fondare dei sindacati non menziona più le informazioni necessarie e i documenti da presentare alle autorità competenti, d’altra parte specifica meglio, rispetto all’articolo precedente, le limitazioni a tale diritto già indicate all’articolo 20.

È stato abrogato (con la Legge N° 4121 del 23.7.1995) l’articolo 52 che stabiliva i limiti dell’articolo 13 per le attività sindacali e vietava l’attività politica o il legame con partiti politici, non consentiva l’interruzione dell’attività lavorativa e stabiliva un controllo amministrativo e finanziario da parte dello Stato. L’articolo 53 (modificato con la Legge N° 4121 del 23.7.1995) garantisce, come nella precedente versione, dei contratti collettivi del lavoro, ma non parla più di accordi tariffari e precisa meglio la procedura di svolgimento dei contratti collettivi che può portare alla firma delle parti o ad un verbale con i punti di accordo o di disaccordo da sottoporre al Consiglio dei Ministri. L’articolo 55 (modificato con la Legge N° 40709 del 3.10.2001) relativo all’equa retribuzione non presenta modifiche sostanziali, così pure l’articolo 65 (modificato con la stessa legge) relativo ai doveri economici e sociali dello Stato. L’articolo 66 (modificato con la stessa legge) relativo alla nazionalità turca stabilisce che ha nazionalità turca il figlio di un padre turco o di una madre turca, anche se l’altro genitore è straniero. L’articolo 67 (modificato con le Leggi N° 4121 del 23.7.1995 e N° 4709 del 3.10.2001) stabilisce che ciascun cittadino che abbia compiuto i 18 anni (e non più i 21 anni) ha il diritto a partecipare alle elezioni e ai referendum e che il Consiglio Elettorale Superiore ha il compito di controllare il regolare svolgimento delle elezioni. L’articolo 68

---

<sup>12</sup> fonte cit. pag 11.

(modificato con la Legge 421 del 23.7.1995) stabilisce che è necessario avere 18 anni compiuti (e non più 21 anni) per diventare membro di un partito. Viene eliminato il divieto di formare delle organizzazioni all'estero, femminili o giovanili che portino ad una dissoluzione della società o di creare fondazioni.

L'articolo 69 (modificato con le Leggi N° 4121 del 23. 7. 1995 e N° 4709 del 3.10.2001) inserisce il divieto nei confronti dei partiti di dedicarsi ad attività commerciali, eliminando quello di collaborazione con associazioni sindacali, associazioni professionali e fondazioni, di accettare sovvenzioni in denaro e in beni da stati stranieri, istituzioni internazionali, associazioni all'estero e di partecipare ad attività che mettano a rischio la Turchia. Si precisa, inoltre, che la Corte Costituzionale verifica la conformità finanziaria dei partiti con l'ausilio della Corte dei Conti. Si stabilisce, poi, che la Corte Costituzionale, invece di sciogliere un partito, può togliergli, in parte o completamente, le sovvenzioni dello Stato. Con il nuovo articolo 74 (modificato con la Legge N° 4709 del 3.10.2001) non solo i cittadini turchi, ma anche gli stranieri residenti in Turchia hanno il diritto di petizione alle autorità competenti e alla GANT. In base all'articolo 75 (modificato con le Leggi N° 3361 del 17. 5. 1987 e N° 4121 del 23.7.1995) la Grande Assemblea Nazionale Turca (GANT) è costituita da 550 (e non più da 400) Deputati. L'articolo 76 (modificato con la Legge N° 4777 del 27. 12. 2002) relativo all'eleggibilità dei Deputati non porta significative modifiche. L'articolo 78 (modificato con la stessa legge) concernente le elezioni della GANT non presenta modifiche sostanziali, ciò vale anche per l'articolo 86 (modificato con la Legge 4720 del 21.11.2001) relativo alle indennità e spese di trasferimento. Nell'articolo 87 (modificato con la Legge N° 4709 del 3.10.2001) riguardante le attribuzioni della GANT non si parla più di rendere esecutive le condanne a morte. L'articolo 89 (modificato con la stessa legge) concernente la promulgazione delle leggi da parte del Presidente della Repubblica aggiunge che la GANT può discutere soltanto gli articoli non approvati al momento della promulgazione. In base all'articolo 93 (modificato con la Legge N° 4121 del 23.7.1995) la GANT si riunisce ogni anno di diritto il 1° ottobre (e non più il 1° settembre). L'articolo 94 (modificato con la Legge N° 4709 del 3.10.2001) relativo al Consiglio(o Ufficio) di Presidenza della GANT afferma che la notifica dei suoi membri avviene entro 5 giorni (e non più 10 giorni) dalla prima riunione della GANT. Nessuna modifica sostanziale presenta l'articolo 100 (modificato con la stessa legge) relativo all'inchiesta parlamentare. Ciò vale anche per l'articolo 118 (modificato con la stessa legge) relativo al Consiglio di Sicurezza Nazionale. L'articolo 125 (modificato con la Legge N° 4121 del 23.7.1995) concernente il ricorso giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione contempla anche dei casi di arbitrato nazionale o internazionale per le concessioni relative ai servizi pubblici. In

base all'articolo 133 (modificato con la Legge N° 3913 dell'8.7.1993) l'istituzione e l'utilizzo delle emittenti radio-televisive sono liberi ai sensi delle disposizioni di legge: non sono più obbligatori l'intervento dello Stato e l'apoliticità delle emittenti. L'articolo 135 (modificato con la Legge 4121 del 23.7.1995) relativo alle associazioni professionali non porta più il divieto diretto di attività politiche o di legami con partiti o sindacati, tuttavia, si afferma per esse il divieto ad esercitare attività estranee ai propri scopi e ai partiti politici a presentare dei propri candidati. In casi estremi la decisione di vietare l'attività di tali associazioni (e non più di sospendere temporaneamente i membri dalle loro funzioni) da parte delle autorità competenti è sottoposta al giudice entro 24 ore (e non più entro 3 giorni) e il giudice decide in merito entro 24 ore (e non più entro 10 giorni). Risulta abrogato l'articolo 143 che istituiva i Tribunali per la Sicurezza dello Stato. L'articolo 149 (modificato con le Leggi N° 4121 del 23. 7. 1995 e N° 4709 del 3.10.2001) stabilisce che la decisione in merito alla nullità degli emendamenti costituzionali (aggiungendo come pure in merito allo scioglimento di un partito politico con procedimento giurisdizionale) da parte della Corte Costituzionale deve avvenire con un maggioranza di 3/5 (e non più di 2/3).

L'articolo 171 (modificato con la Legge 4121 del 23.7.1995) relativo alla promozione delle cooperative da parte dello Stato elimina il riferimento al controllo da parte dello Stato e il divieto di esercitare attività politiche o di legami con partiti politici.

Inoltre, è stata abrogata la Disposizione transitoria 4 (con la Legge N° 3361 del 17.5.1987) relativa al divieto di svolgere attività politiche per alcuni ex politici dopo il colpo di stato del 1980 ed emendata la Disposizione transitoria 15 (modificata con Legge N° 4709 del 3.10.2001), togliendo l'impossibilità di considerare incostituzionale quanto emanato nel periodo tra il 12.9.1980 e l'insediamento dell'Ufficio(o Consiglio) di Presidenza della GANT in seguito alle elezioni.

Tra le Disposizioni finali l'articolo 175 (modificato con la Legge N° 3361 del 17.5.1987) enuncia che gli emendamenti costituzionali vanno approvati da una maggioranza di 3/5 (e non più di 2/3). Inoltre viene specificata la maggioranza di 2/3 della GANT per la votazione, nella sua versione iniziale, di una legge rinviata dal Presidente della Repubblica, poi sottoposta a referendum (anche soltanto per alcuni suoi articoli).

Il 1° gennaio 2002 è entrato in vigore anche il nuovo Codice Civile turco (Türk Medeni Kanunu) in base alla Legge 4721 del 22. 11. 2001. Tale Codice si rifà a quello precedente, ma si adatta anche a principi giuridici e problematiche più recenti quali la tutela del fanciullo, dell'identità di genere, l'utilizzo di materiali biologici umani e l'adozione legale.

Il Libro Primo Diritto delle Persone prende in considerazione la tutela dell'individuo. Ciascuno gode di diritti civili, può essere soggetto di diritti e di obblighi (art. 9) e può esercitarli se maggiorenne e capace di intendere e di volere (art. 10). La maggiore età rimane a 18 anni (art. 11) e viene riaffermata la possibilità di emancipazione a 15 anni da parte di un tribunale, con il consenso dell'interessato e del padre e della madre (art. 12). L'articolo 15 riguarda gli incapaci (minori, interdetti). Il Paragrafo IV fa la distinzione tra consanguinei e affini (artt. 17-18), il Paragrafo V prende in considerazione il concetto di domicilio, contemplando la possibilità di un cambiamento dello stesso ovvero del luogo di residenza. Nessuno può rinunciare ai propri diritti civili e alla propria libertà. Fondamentale, a livello di tutela dei diritti umani, è il principio sancito dall'articolo 23, in base al quale "è necessario un consenso scritto per l'utilizzazione di materiali biologici di origine umana al momento del concepimento di un bambino attraverso l'inseminazione artificiale e il trapianto di gameti. Tuttavia, nessuno può essere costretto ad adempiere la promessa di donare materiali biologici. Non c'è modo di chiedergli i danni"<sup>13</sup>.

Il Paragrafo III relativo alla tutela della personalità riguarda il nome e cioè la tutela del nome da parte del giudice in caso di contestazioni (art. 26) e la possibilità di cambiamento dello stesso per validi motivi (art. 27). Si passa, quindi, all'origine (nascita) e alla fine (morte) della persona (art. 28) attestata dagli atti di stato civile (art. 30). L'articolo 31 contempla il caso di morte presunta in seguito a sparizione. In caso di sparizione può essere effettuata, da parte del giudice, una dichiarazione di assenza su richiesta degli eredi (art. 32). I registri di stato civile con gli atti di stato civile sono tenuti da funzionari nominati dal Governo. All'estero (rappresentanti della Turchia all'estero) sono nominati dal Ministro degli Esteri e dal Ministro degli Interni (art. 37). I funzionari sono responsabili degli atti emanati. Lo Stato e i funzionari rispondono per eventuali danni (risparazione, rimborso) (art. 38).

Tale responsabilità risponde al concetto di efficienza e trasparenza della pubblica amministrazione che fa parte dei criteri di Copenaghen per l'adesione all'Unione Europea. È possibile una rettifica delle iscrizioni nel registro di stato civile con provvedimento del giudice (art. 39).

13 <http://www.cieci.org/Legislationpdf/Turquie-CodeCivil-Loi4721du22nov2001.pdf>  
*Plan Code Civil-L4721 du 22 nov 2001- Entré en vigueur lejanv2002*, pagg. 1-17, pag. 4 art. 23. Per un ulteriore approfondimento del Codice possono essere consultate le seguenti fonti: <http://www.hukuki.net/hukuk/index.php?article=3> Hukuki Net Mevzuat - Türk Medeni Kanunu Kanun N°4721 Kabul Tarihi: 22. 11. 2001, pagg. 1- 113 22/10/2007, e <http://www.hukuki.net/hukuk/index.php?article=91> Hukuki Net Mevzuat - Türk Medeni Kanununun Yürüldü ve Uygulama pekli Hakkında Kanun Kanun N° 4722 Kabul Tarihi: 3.12.2001, pagg. 1-4 22/10 /2007.

Un esempio di estrema attualità è quello dell'articolo 40 di richiesta di cambiamento di sesso previsto anche in altri paesi. È necessario che il richiedente abbia 18 anni compiuti, non sia sposato, abbia una predisposizione alla transessualità attestata da un referto clinico o da esami, in base ai quali il cambiamento di sesso è necessario per la salute psicologica del richiedente e l'interessato è definitivamente incapace di procreare. Il giudice ordina la rettifica dei registri di stato civile quando una commissione medica certifica che l'operazione è stata effettuata in conformità all'obiettivo specificato dall'autorizzazione dell'autorità giudiziaria e alle tecniche mediche.

L'atto di nascita può essere rettificato in caso di modifica dello stato civile (riconoscimento, determinazione della paternità, legittimazione, adozione)(art. 42).

Il Libro Secondo Diritto di Famiglia è significativo in quanto apporta alcune modifiche a favore della tutela dei diritti della donna e dell'adottato in modo da garantire un'adozione a norma di legge.

Il fidanzamento, che ha luogo con la promessa di matrimonio (art. 118), non consente un'azione legale nei confronti del fidanzato che si rifiuta di contrarre il matrimonio (art. 119), tuttavia, la rottura del fidanzamento senza un valido motivo o con una parte in torto può comportare il pagamento di un equo indennizzo per le spese del matrimonio (art. 120). È prevista, su richiesta, la restituzione degli eventuali doni in caso di scioglimento del fidanzamento (art. 122).

L'uomo e la donna non possono contrarre il matrimonio prima dei 17 anni (art. 124). Nel Codice Civile del 1926 (art. 88) l'uomo non poteva sposarsi prima dei 18 anni, la donna prima dei 17. Con il nuovo articolo viene affermata la piena parità dei sessi, al di là della "diversità" biologica della donna.

Il giudice può autorizzare il matrimonio di un uomo e di una donna già all'età di 16 anni e non più di 15 anni, avendo sentito possibilmente i genitori o il tutore. Viene ribadita la necessità di un'autorizzazione da parte del rappresentante legale o del tutore rispettivamente per il matrimonio di un minore o di un interdetto(artt. 126-127). Seguono gli impedimenti a contrarre il matrimonio: legame di parentela (art. 129), precedente matrimonio, che deve essere sciolto (art. 130), malattia mentale (art. 133). Permane, tuttavia, un'imposizione nei confronti della donna e non dell'uomo: la donna può risposarsi soltanto dopo 300 giorni dalla fine del precedente matrimonio. Tale lasso di tempo viene meno in caso di parto (art. 132). I futuri sposi rilasciano una dichiarazione scritta o orale di voler sposarsi (art. 135).

Il nuovo Codice Civile precisa meglio le pratiche burocratiche necessarie: la trasmissione all'ufficiale di stato civile della domanda di ma-

trimonio, della carta d'identità, dell'estratto del registro di stato civile, eventualmente, del consenso scritto dei genitori o del tutore, dell'atto di morte del precedente coniuge, della sentenza di nullità del matrimonio o di divorzio e del certificato medico che attesti l'assenza di alcun impedimento(art. 136). Il matrimonio civile viene celebrato con le stesse modalità del precedente Codice Civile, cioè davanti ad un ufficiale di stato civile e alla presenza di due testimoni capaci di intendere e di volere (non viene detto più che debbano essere maggiorenni) (art. 141). Il matrimonio richiede il consenso di entrambi gli sposi (art. 142). Gli sposi ricevono un certificato di stato di famiglia (non più definito "certificato di matrimonio") (art. 143). La nullità del matrimonio è legata agli impedimenti di cui all'articolo 145 (precedente matrimonio non sciolto, legame di parentela, incapacità di intendere e di volere, malattia mentale) (nullità assoluta) oppure può essere richiesta per errore, dolo o minaccia (artt. 149-151) o nel caso in cui il matrimonio sia celebrato senza il consenso del rappresentante legale per il minore o per l'interdetto(art. 153)(nullità relativa).

La nullità non è prevista per il non rispetto del periodo di vedovanza o per vizi formali (art. 154-155). In caso di nullità il coniuge in buona fede conserva i diritti acquisiti.(art. 158) La nullità del matrimonio non ha effetti sui figli nati dal matrimonio o sugli eredi (art. 159).

Il divorzio può essere chiesto da entrambi i coniugi per adulterio(art. 161), attentato alla vita del coniuge, sevizie, atti disonorevoli, reato infamante e condotta disonorevole, abbandono, malattia mentale e turbamento della vita coniugale (artt. 161-166). Il coniuge per il quale è avviata l'azione di divorzio può chiedere anche la separazione legale (art. 167). In seguito alla domanda di divorzio o di separazione legale il giudice adotta le misure necessarie e provvisorie relative alla residenza, al mantenimento della famiglia, al regime matrimoniale e al mantenimento e alla custodia dei figli (art. 169). La durata della separazione legale viene confermata per un periodo da 1 a 3 anni come nel precedente Codice Civile (art. 171). Con il divorzio la donna conserva i diritti acquisiti e riprende il proprio cognome, tuttavia, (e ciò risulta una novità) il giudice può autorizzare la donna a conservare il cognome del suo ex marito.

Il matrimonio comporta dei doveri reciproci nei confronti dell'unione familiare e dei figli (art. 185).

In base all'articolo 186 gli sposi scelgono assieme il domicilio coniugale, mentre nell'articolo 152 del precedente Codice Civile il marito era il capo dell'unione coniugale e sceglieva la dimora comune.

Il cognome dei coniugi è quello del marito, tuttavia, diversamente dal precedente Codice Civile, la donna può dichiarare all'ufficiale di stato civile di voler conservare il proprio cognome originario seguito da quello acquisito (art. 187). Ciascun coniuge rappresenta l'unione coniugale per i bisogni correnti della famiglia nella vita in comune (art. 188). Nella scelta

della professione o della propria attività ciascun coniuge non è tenuto a chiedere il consenso dell'altro. Tuttavia, in tale contesto, ciascun coniuge vigila agli interessi e alla prosperità dell'unione coniugale(art. 192). Nel Codice Civile del 1926 (art. 159), invece, la donna aveva il diritto ad esercitare un'attività professionale con il consenso espresso o tacito del marito, se il marito si opponeva, la donna poteva esercitare un'attività professionale soltanto con l'autorizzazione del giudice, se essa stabiliva che l'esercizio di tale attività era nell'interesse dell'unione coniugale. Inoltre, il marito poteva limitare i poteri della moglie quando essa abusava del diritto di rappresentare l'unione coniugale ed era incapace di esercitarlo (art. 156).

Per quanto concerne la filiazione, per la madre risulta dalla nascita, per il padre è stabilita dal matrimonio con la madre, attraverso un riconoscimento o una sentenza. Essa può risultare, inoltre, attraverso l'adozione (art. 282). La filiazione può essere contestata attraverso un'azione legale(art. 283). Per quanto concerne la paternità, si riafferma che il figlio nato durante il matrimonio o entro 300 giorni dal suo scioglimento o nel caso di relazioni sessuali certe con la moglie all'epoca del concepimento ha come padre il marito (paternità presunta) (artt. 285,288). L'azione di contestazione delle paternità deve essere avviata entro l'anno dal momento in cui si è venuti a conoscenza della nascita (art. 289). Quando il figlio è nato entro 300 giorni dallo scioglimento del matrimonio e la madre si è risposata il padre presunto è il secondo marito (art. 290). I figli nati al di fuori del matrimonio sono riconosciuti con il matrimonio(art. 292). Viene precisato, inoltre, che i coniugi sono tenuti a dichiarare all'ufficiale di stato civile (al momento della celebrazione del matrimonio o dopo la stessa) il loro domicilio, il luogo di celebrazione del matrimonio e i figli comuni nati fuori dal matrimonio (art. 293).

L'azione di riconoscimento può essere fatta mediante dichiarazione scritta davanti all'ufficiale di stato civile o davanti al giudice, attraverso un atto autentico o mediante testamento (art. 295).È prevista anche un'azione di annullamento del riconoscimento per errore, inganno o minaccia (art. 297). L'articolo 302 prevede altri casi di paternità presunta (coabitazione con la madre di 300-180 giorni prima della nascita, coabitazione con la madre di 300-180 giorni prima della nascita e al momento del concepimento).

La madre può chiedere al padre o ai suoi eredi il rimborso di determinate spese legate a nascita, gravidanza e sostentamento (art. 304).

Particolarmente interessante ed attuale è il Sottocapitolo 4 concernente l'adozione, soprattutto per la precisione delle norme intese a garantire la conformità giuridica di tale procedimento al livello dei paesi dell'Unione Europea. Il minore può essere adottato dai futuri genitori adottivi che si sono occupati di lui almeno un anno e l'adozione deve essere fat-

ta nell'interesse dell'adottato (art. 305). L'adozione da parte dei coniugi deve essere congiunta. I coniugi devono essere sposati da almeno 5 anni e aver compiuto i 30 anni (art. 306). Una persona non sposata o sposata, ma impossibilitata ad effettuare un'adozione congiunta, può adottare se ha compiuto i 30 anni (art. 307). L'adottato deve essere almeno 18 anni più giovane dei genitori adottivi (art. 308). Il Codice Civile del 1926 prevedeva l'adozione soltanto per chi avesse almeno 40 anni e fosse privo di discendenti legittimi (art. 253). L'adozione necessita del consenso scritto o orale del padre e della madre del minore davanti al tribunale competente (art. 309). Tale consenso può essere revocato o rinnovato definitivamente (art. 310). Si può derogare al consenso di uno dei genitori quando questi è sconosciuto, assente, incapace di intendere e di volere o non si sia occupato seriamente del minore (art. 311). In assenza di discendenti una persona maggiorenne può essere adottata se soffre di infermità fisica o mentale o nel caso l'adottante si sia occupato di lui quand'era minore o per altri validi motivi (con almeno 5 anni di convivenza con l'adottante) (art. 313). L'adottato prende il cognome dell'adottante e ne diventa l'erede (art. 314). L'adozione è sentenziata dal tribunale competente (art. 315). Alla domanda di adozione segue un'indagine riguardante la personalità e lo stato di salute degli adottanti e dell'adottato, le loro relazioni, l'attitudine dei genitori adottivi ad educare l'adottato, la situazione economica, i beni mobili, le relazioni familiari e le relazioni durante il periodo di accoglienza. Viene presa in considerazione anche l'opinione di eventuali altri discendenti degli adottanti (art. 316). Può essere richiesto al tribunale l'annullamento dell'adozione quando non viene presentata la domanda di consenso o per gravi vizi. "Possono fare da intermediarie per l'adozione di minori soltanto le istituzioni abilitate a tale scopo mediante autorizzazione del Consiglio dei Ministri"<sup>14</sup> (art. 320). Tale articolo intende vietare ogni genere di adozione illegale.

Gli articoli successivi non presentano grandi novità rispetto al Codice Civile del 1926, tuttavia, tendono a tener maggiormente conto dell'identità e delle necessità dei figli a tutela dei diritti del fanciullo.

I figli portano il cognome dei genitori, della madre se i genitori non sono sposati. Vengono sottolineati gli obblighi dei genitori: garantire l'unità della famiglia, l'educazione e la formazione anche religiosa dei figli, il loro sostentamento, se necessario, anche quando sono maggiorenni (artt. 322, 327, 328, 341). Ciò vale anche per i figliastri minori (art. 338). I

14 Op. cit., pag. 15 «Ne peuvent servir d'intermédiaires en vue de l'adoption de mineurs que des établissements ayant obtenu à cette fin une autorisation du Conseil des Ministres.»(art. 320)

minori sono sottoposti all'autorità parentale (art. 343). Lo sono anche gli interdetti, se il giudice non nomina un tutore (art. 335). In caso di separazione legale il giudice decide quale dei genitori ha la potestà parentale (art. 336). I genitori sono anche i rappresentanti legali dei figli minori (art. 342).

Quando i figli sono abbandonati o le relazioni familiari sono gravemente compromesse l'autorità tutelare li toglie ai genitori e li affida ad una famiglia o ad un istituto (art. 347). L'autorità tutelare può pronunciare il ritiro della potestà parentale ai genitori quando non sono in grado di esercitarla correttamente o non si sono occupati seriamente dei figli (art. 348). Ciò non li dispensa dagli obblighi di sostentamento e di educazione dei figli.

Prima di esaminare il nuovo Codice Penale è necessario ricordare che era stato avviato, già dal 1996, il cosiddetto "Progetto del 2000" per l'elaborazione, da parte di una commissione di esperti, di un nuovo Codice Penale più adeguato ai tempi e più democratico allo scopo di garantire una migliore tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Innanzitutto la pena di morte andava abolita, non solo per i reati contro lo Stato, ma per qualsiasi fattispecie e sostituita con l'ergastolo. Si prevedeva una riduzione delle pene detentive e un aumento delle pene pecuniarie. In base al Progetto l'età punibile non era più all'undicesimo anno di età, ma al dodicesimo anno di età. Il nuovo articolo 168 puniva anche la discriminazione. L'articolo 169 fu adattato alla CEDU e alla Costituzione turca in modo da tutelare non solo la libertà di religione, ma anche di coscienza. Le fattispecie relative alla vita privata vennero regolate in base al Codice Penale Svizzero. Venne eliminata l'attenuante per l'omicidio commesso in flagranza di adulterio (art. 462 del precedente codice Penale) (si pensi al cosiddetto "delitto d'onore" previsto dal Diritto Penale italiano dall'articolo 587 abrogato dall'articolo 1 della Legge del 5 agosto 1981 n° 442). Tuttavia, le disposizioni del Progetto relative ai reati contro lo Stato non risultavano particolarmente liberali e le pene furono rese più severe. Mentre i reati contro il patrimonio erano perseguibili d'ufficio, quelli contro la persona, l'onore e la libertà personale erano perseguibili soltanto a querela. Inoltre, il Progetto disciplinava molte fattispecie in modo casistico per attribuire al giudice un margine più ampio di discrezionalità (tradizione giurisprudenziale turca). Mancava, poi, una definizione dei reati omisivi impropri. Il Progetto prevedeva, d'altra parte, la responsabilità delle persone giuridiche per i reati commessi dai suoi organi o rappresentanti a suo favore. Tuttavia, non prendeva sufficientemente in considerazione le circostanze attenuanti. Veniva reso più grave l'oltraggio ai simboli, ai valori e agli organi dello Stato: Presidente della Repubblica, Deputati ai quali si aggiungevano anche l'esercito, gli organi della giustizia e la Re-

pubblica, la Nazione turca e lo Stato turco. Era punito, inoltre, chi seminava odio e inimicizia tra la popolazione sulla base di distinzioni di classe, religione o confessione (art. 312 comma 2) o per turbare l'ordine pubblico (art. 289 comma 2).

Non veniva punita la violenza sessuale in ambito familiare come tale, ma, eventualmente, come maltrattamento in quanto si riteneva che il marito potesse "disporre sessualmente" della moglie (art. 478) Non veniva punito l'incesto come reato, mentre erano punite le persone che compivano atti sessuali tra i 15 e i 18 anni (!). L'interruzione della gravidanza non era punita fino alla 12<sup>a</sup> settimana.

Le sperimentazioni mediche erano illegittime anche con il consenso del paziente (art. 167).

In tale Progetto notevole era l'influenza della tradizione francese.

Il 26.9.2004 è stato emanato con la Legge N° 5237 (Gazzetta Ufficiale 25611 del 12. 10. 2004)<sup>15</sup> un nuovo Codice Penale che intende adattare le norme ai principi di tutela dei diritti fondamentali e dei diritti umani, tenendo conto, altresì, dei reati collettivi, delle cosiddette "gross violations", le gravi violazioni dei diritti umani (genocidio, strage, deportazione, sterilizzazione) e dei problemi più recenti: terrorismo, immigrazione illegale, traffico di stupefacenti e tratta di esseri umani, tutela ambientale e reati connessi con l'ambiente. Essenziale è, altresì, la garanzia dei diritti individuali, dei principi di trasparenza, di proporzionalità e di equità. Per i vari reati numerose sono le fattispecie ed è prevista anche una riduzione di pena in caso di pentimento.

Il Primo Libro si occupa dei principi generali del diritto penale. Nella Prima Sezione vengono stabiliti gli obiettivi del Codice Penale: la tutela dei diritti individuali, della libertà, dell'ordine pubblico (art. 1), la non punibilità per un fatto che non costituisca un reato (art. 2), il principio dell'equità ovvero della proporzionalità delle pene (art. 3), il carattere vincolante della legge ("ignorantia legis non excusat") (art. 4). Inoltre, vengono chiarite alcune definizioni. La Seconda Sezione esamina il campo di applicazione (tempo e luogo, "status" di chi commette un reato). L'articolo 9 precisa che una persona condannata in un paese straniero per un reato commesso in Turchia è sottoposta ad un nuovo processo in Turchia. Poi

15 Cfr. <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=16&lid=7480> Legislationline - Criminal Code of the Republic of Turkey (english version). Law Nr. 5237 Passed on 26. 09. 2004 (Official Gazette N° 25611 dated 12. 10. 2004) Copyright © 2004 - 2006 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Produced by JMC. Powered by Contentia CMS., pagg. 1-94 28/09/2007.

viene presa in considerazione la quantificazione della pena e la sua eventuale riduzione. L'extradizione per reati commessi da un cittadino straniero nel proprio paese può essere concessa. Non viene concessa se l'atto commesso non costituisce reato in Turchia, se non è un reato a carattere politico o militare, se l'atto è commesso a danno dello Stato turco o è di competenza di un tribunale turco, se il reato è in prescrizione o estinto da amnistia.

La domanda di estradizione viene rifiutata se sussistono delle preoccupazioni in merito al futuro della persona che potrebbe essere perseguita per ragioni di razza, religione, nazionalità o appartenenza a un gruppo sociale o religioso, sottoposta a trattamento inumano e degradante o a tortura (art. 18). L'alta corte penale del luogo di residenza della persona in questione decide in merito alla domanda di estradizione.

Il Secondo Capitolo riguarda la responsabilità penale che è sempre individuale (art. 20) ed è dovuta a dolo (art. 21), negligenza (= colpa) (art. 22) e al danno che ne consegue (art. 23). Vengono prese in considerazione, altresì, le attenuanti: clausola mandataria (esecuzione di un ordine superiore, non valida, però, se l'esecuzione di tale ordine costituisce un reato) (art. 24), legittima difesa e stato di necessità (art. 25), esercizio di un diritto con il consenso delle autorità competenti (art. 26), eccesso colposo in legittima difesa (art. 27), reazione a violenza o a minaccia (art. 28), ingiusta provocazione (art. 29), errore (art. 30). I minori non sono penalmente perseguibili fino all'età di 12 anni. Nell'età compresa tra i 12 e i 15 anni possono essere adottate delle misure di sicurezza che non escludono la carcerazione. Nell'età compresa tra i 15 e i 18 non compiuti è prevista la carcerazione con alcune riduzioni di pena (art. 31). Possono essere esclusi dalla pena malati di mente, sordo-muti (in età inferiore ai 15 anni), alcolisti e tossicodipendenti con incapacità di intendere e di volere (artt. 32-34). Inoltre, vengono introdotti i concetti di vari tipi di reato: tentato reato (comunque perseguibile), commissione di reato, istigazione a delinquere, abbandono volontario di reato (non perseguibile), reato continuato, concorso di reati (in tal caso viene punito il reato più grave) (artt. 35-44).

Vengono, poi, indicati i vari tipi di pene, con alcune differenze rispetto al Codice Penale del 1926: l'ergastolo duro (per lo più in luogo della pena di morte), l'ergastolo, la carcerazione per un periodo definito, la sanzione amministrativa, il risarcimento, l'internamento in un istituto di rieducazione (artt. 45-50; 52). Tra le misure di sicurezza dovute al reato vengono menzionate: l'esclusione temporanea o perpetua dal pubblico impiego, l'interdizione temporanea o perpetua dai pubblici uffici (con la conseguente perdita del diritto di voto e dell'eleggibilità), la perdita temporanea o permanente della patria potestà, la confisca dei beni o del reddito, misure di sicurezza nei confronti di minori, di malati di mente, per evitare la recidiva, in caso di situazioni a rischio, nei confronti di persone

giuridiche, l'espulsione (applicata agli stranieri in seguito alla sentenza del tribunale) (artt. 53-60). La Terza Sezione esamina i criteri di determinazione della pena e le ragioni di estinzione della pena: decesso dell'imputato, amnistia, indulto, prescrizione (artt. 64-73). Tuttavia, viene precisato che l'amnistia generale, l'indulto e la ritrattazione non comportano la restituzione della proprietà confiscata o il rimborso di una sanzione pecuniaria (art. 74).

Il Secondo Libro prende in considerazione i vari reati.

Nel Primo Capitolo sono nuovi i crimini internazionali quali il genocidio nei confronti di un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso con l'intenzione di distruggerlo (omicidio volontario, lesioni all'integrità fisica e psichica, misure intese ad impedire le nascite, ecc) (art. 76)<sup>16</sup>, i crimini contro l'umanità (omicidio volontario, cagionare lesioni ad un'altra persona, tortura, infliggere gravi sofferenze o riduzione forzata in stato di schiavitù, restrizione della libertà personale, sottoporre ad esperimenti scientifici, a molestie sessuali, pedofilia, gravidanza forzata e prostituzione forzata)(art. 77)<sup>17</sup>. L'articolo 78, che condanna la formazione di gruppi organizzati a tale scopo, afferma l'imprescrittibilità di tali reati. L'articolo 80 condanna la tratta di esseri umani.

Nel Secondo Capitolo troviamo, innanzitutto, i reati contro l'individuo e, in primo luogo, i reati contro la vita: omicidio volontario ( artt. 81-82), omicidio colposo (art.83) istigazione al suicidio (art. 84), omicidio preterintenzionale (art. 85). Seguono i reati che comportano un danno fisico: lesione personale (art. 86), lesione personale aggravata (art. 87) lesione colposa (art. 89).

Significativi per la tutela dei diritti umani sono gli articoli seguenti: l'art. 90 che vieta esperimenti su esseri umani senza l'autorizzazione delle autorità competenti e il consenso dell'interessato e non ammette in alcun caso esperimenti su minori in età infantile, l'articolo 91 contro il traffico di organi e tessuti che vieta anche l'intermediazione a tale traffico e prevede delle attenuanti solo in caso di indigenza o di pentimento (aiuto nel trovare altre persone coinvolte)(art. 92), l'articolo 94 che condanna la tortura<sup>18</sup> in ogni sua forma con eventuali aggravanti dovute alla conseguenze (art. 95) e l'articolo 96 che condanna l'arrecare sofferenze.

16 Cfr. A.VERRILLI, *Codice del Diritto e delle Organizzazioni Internazionali* VI edizione 2004, ed. Gruppo Editoriale Esse - libri.- Simone, Napoli 2004, par. 41 Statuto della Corte Penale Internazionale, pagg. 318-363 art. 6 pagg. 318-319.

17 Cfr. op. cit. ed. cit. par. 41 Statuto della Corte Penale Internazionale, pagg. 318-363 art. 7 pag. 319.

18 Cfr. op. cit. ed. cit. par. 26 Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, pagg. 256-264.

Seguono i reati di negligenza ovvero omissivi quali l'abbandono (art. 97) e l'omissione di assistenza dovuta (art. 98).

Le questioni dell'aborto e della sterilizzazione costituiscono una sezione a sé stante. L'aborto procurato senza il consenso della donna è un reato, anche se effettuato da persona autorizzata. Esso è consentito entro le 10 settimane, entro 20 settimane in caso di gravidanza dovuta a violenza e deve essere effettuato da persone autorizzate (art. 99). La sterilizzazione può avvenire soltanto con il consenso dell'uomo o della donna (art. 101). Seguono i reati contro l'immunità sessuale: abuso sessuale (art. 102), pedofilia (art. 103), rapporti sessuali con minori che abbiano raggiunto l'età di 15 anni (art. 104), molestie sessuali (art. 105). Vengono considerati, poi, i reati contro la quiete pubblica quali la minaccia con varie fattispecie (art. 106), il ricatto, con il quale si costringe una persona a fare o a non fare un'azione talvolta dovuta (art. 107), la violenza per lo più fisica (art. 108), la restrizione illegale della libertà personale (art. 109), l'impedire l'esercizio di attività educative e formative o di pubblico servizio (artt. 112-113). Particolarmente grave è il reato di impedire il libero esercizio dei diritti politici (art. 114), ad esempio obbligando o vietando a partecipare a determinate attività politiche (come era successo in Turchia negli anni '70 nei confronti degli aderenti a partiti di ispirazione marxista). Vengono individuati altri reati quali la restrizione della libertà di credo, di pensiero e di opinione, la violazione di domicilio, della libertà di lavoro, l'impedire l'esercizio delle libertà sindacali (artt. 115-118), la perquisizione illegale, cioè senza un'autorizzazione da parte delle autorità competenti (art. 120). Per tutelare il principio della trasparenza il rifiuto di una domanda da parte di un'autorità competente della pubblica amministrazione non può avvenire senza una motivazione (art. 121).

L'articolo 122, ispirandosi anche alle convenzioni internazionali, vieta qualunque tipo di discriminazione basata su lingua, razza, religione, sesso, opinioni politiche o filosofiche.

Viene considerato reato la violazione della quiete pubblica e dell'ordine pubblico (art. 123) come pure qualunque impedimento alla comunicazione pubblica (art. 124).

I reati contro l'onore sono la diffamazione in presenza di almeno tre testimoni (art. 125), la diffamazione della memoria di una persona (art. 130). I reati contro la "privacy" e la vita privata, alcuni dei quali risultano nuovi, sono la violazione della segretezza di comunicazione (art. 132), la registrazione di conversazione privata (art. 133), la violazione della "privacy" (art. 134), la registrazione di dati personali (art. 135), l'acquisizione o la trasmissione illegale di dati (art. 136) e la distruzione di dati (art. 138).

Tra i reati contro i beni (o il patrimonio) vengono esaminati il furto (art. 141), il furto aggravato quando si tratta di un bene di pubblico interesse (art. 142) (un'aggravante è costituita dal fatto che venga compiuto

di notte, un'attenuante se il valore è inferiore), il furto temporaneo (art. 146), il saccheggio (art. 148), il saccheggio aggravato (art. 149), il danneggiamento (art. 151), il danneggiamento aggravato (art. 152), il danneggiamento a luoghi di culto o a cimiteri (art. 153), l'occupazione abusiva di terreni o edifici (art. 154), l'abuso di fiducia (chi gestisce un bene per un determinato scopo e lo fa a vantaggio proprio o di terzi) (art. 155), l'utilizzo di cambiali in bianco (art. 156), la frode (garantire un vantaggio per sé o per terzi, arrecando un danno) (art. 157), la frode aggravata (art. 158), il possesso di un oggetto smarrito o casualmente ritrovato senza segnalarlo alle autorità competenti (art. 160), la bancarotta fraudolenta (art. 161), la bancarotta semplice dovuta a negligenza (art. 162), l'utilizzo gratuito di un servizio a pagamento (art. 163), il rilascio di informazioni errate in merito ad una ditta o cooperativa (art. 164), l'acquisto o l'accettazione di beni acquisiti attraverso un reato (= ricettazione) (art. 165) e l'omissione di notifica di tale reato alle autorità competenti (art. 166). Sono indicati, quindi, i reati contro la comunità, cioè quelli che mettono a rischio la pubblica sicurezza in modo doloso (art. 170) o colposo (art. 171) attraverso radiazioni, esplosioni atomiche, l'immagazzinamento o la spedizione di sostanze pericolose senza autorizzazione, l'omissione di obblighi di sorveglianza nei confronti di un malato di mente, la violazione delle norme concernenti le attività di costruzione o la demolizione, il rilascio in libertà di animali pericolosi, l'omissione di disporre segnali o transenne per indicare lavori in corso, la messa in pericolo della sicurezza stradale, anche in modo colposo (artt. 170-180).

Nuovi sono i reati contro l'ambiente: inquinamento ambientale doloso o colposo, inquinamento acustico, anche dovuto a costruzioni (artt. 181-184). Vengono analizzati anche i reati contro la salute pubblica quali l'introduzione di sostanze tossiche in cibi e bevande, il commercio di cibi o farmaci scaduti o trasformati, la produzione e la vendita di droghe, di farmaci che creano dipendenza, antidolorifici e eccitanti senza licenza, l'agevolazione nell'uso di tali sostanze, il loro acquisto e la loro detenzione, la produzione e il commercio di sostanze tossiche senza autorizzazione, la fornitura di sostanze nocive, il rifiuto di rispettare le misure precauzionali relative alle epidemie, la cremazione impropria di una salma (artt. 185-196).

Notevole spazio viene dedicato ai reati contro la fiducia pubblica: falsificazione di denaro e di valori, contraffazione di bolli e sigilli, distruzione di sigilli, contraffazione di documenti ufficiali, eliminazione, distruzione o occultamento di documenti ufficiali, falsità ideologica (false dichiarazioni in un documento ufficiale), contraffazione di certificato personale, eliminazione, distruzione o occultamento di un certificato personale, abuso della firma (in documenti in bianco) (art. 197-210). Particolarmente importanti per regolare la vita politica democratica in Turchia e per evi-

tare violenze sono i reati contro la quiete pubblica ovvero la minaccia con l'intenzione di creare timore e panico (art. 213), l'istigazione a delinquere (art. 214), l'apologia di reato (riguarda sia il reato che il reo) (art. 215). Determinante per una convivenza di vari gruppi etnici e religiosi, ma anche suscettibile ad interpretazioni, è l'articolo 216 che vieta l'istigazione all'odio e al rancore tra gruppi appartenenti a una differente classe sociale, razza, setta o di diversa origine<sup>19</sup>. Tra i reati successivi abbiamo l'istigazione a disobbedire alle leggi (art. 217), il comportamento irriverente e di biasimo nei confronti del Governo, delle leggi e delle attività dello Stato, delle istituzioni nello svolgimento di una funzione religiosa da parte di un imam, di un rabbino o di un predicatore (art. 219). Tale articolo intende garantire la separazione di competenze tra stato laico e autorità religiose. Gli articoli che seguono condannano l'associazione a delinquere (art. 220) e le azioni intese ad osteggiare le norme concernenti il divieto del "fez" e l'introduzione dell'alfabeto turco (cioè latino in luogo della scrittura araba) (art.222).

Sono considerati, anche, i reati concernenti veicoli di trasporto e piattaforme di stazionamento (furto, occupazione di terreni o di piattaforme in zone industriali) (artt. 223-224).

Tra i reati contrari alla pubblica morale vengono indicati l'oltraggio al pudore con la presentazione di immagini, particolarmente a minori in età infantile, o la vendita/fornitura di determinati prodotti (art. 226), l'istigazione e il favoreggiamento alla prostituzione, particolarmente grave nei confronti di minori, e, soprattutto, facendo entrare nel Paese o andare all'estero persone a scopo di prostituzione (art. 227). È un problema molto attuale quello del favorire l'emigrazione o l'immigrazione a scopo di prostituzione e dello sfruttamento di donne a tale scopo.

Vengono condannati altri reati quali il favoreggiamento nell'esercizio di giochi d'azzardo (art. 228) e l'accattonaggio (art. 229).

Particolarmente significativi per la società turca sono i reati contro l'ordine familiare: bigamia (o poligamia) o celebrazione del matrimonio religioso senza aver svolto le pratiche ufficiali di matrimonio o senza controllare il certificato di matrimonio civile (art. 230), modifica o occultamento dell'ascendenza (art. 231), crudeltà nei confronti del/la convivente (art. 232), noncuranza degli obblighi familiari (art. 233), rapimento e detenzione di minore in età inferiore ai 16 anni da parte del padre o della madre che hanno perduto la potestà parentale (art. 234).

19 Op. cit. ed. cit. art. 216, pag 61: «Any person who openly provokes a group of people belonging to different social class, religion, race, sect, or coming from another origin, to be rancorous or hostile against another group, is punished with imprisonment from one year to three years in case of such act causes risk from the aspect of public safety.»

Vengono considerati poi i reati di tipo commerciale e industriale (turbativa d'asta, frode nell'esercizio commerciale, false informazioni o notizie o frode per causare una diminuzione o un aumento di salari o di prezzi di generi alimentari, rivelazioni di segreti commerciali, bancari o informazioni relative ai clienti, astensione dalla vendita di generi di prima necessità e dall'erogazione di servizi, usura) (artt. 235-242) e quelli nell'ambito dei sistemi di elaborazione dati: accesso illegale ad un sistema di elaborazione dati, ostacolo alle operazioni, distruzione, alterazione o rivelazione di dati, uso improprio di bancomat o carte di credito (di altri senza il consenso o contraffatte) (artt. 243-246).

Di particolare gravità sono i reati contro la Nazione e lo Stato ovvero l'appropriazione indebita a danno dello Stato, la malversazione, l'omissione di controllo, la corruzione, l'esercizio di un servizio non autorizzato, l'abuso di potere, la cattiva condotta nell'esercizio di un pubblico servizio, la violazione di segreto d'ufficio, lo svolgimento di un'attività commerciale nell'esercizio di un pubblico servizio, l'abbandono o l'omissione di pubblico servizio, le disposizioni illegali in merito alla proprietà altrui, l'esercizio illegale di un pubblico servizio, l'uso improprio di simboli e uniformi, l'ostacolo al pubblico servizio, l'utilizzo di mezzi pubblici per commettere un reato (art. 247-265).

Tra i reati contro gli organi giudiziari troviamo la calunnia (art. 266), l'utilizzo di carta d'identità altrui (art.267), la falsa testimonianza (art. 271), il falso giuramento (art. 274), la corruzione di organi giudiziari (art. 276), l'omissione di notifica di un reato da parte di un pubblico ufficiale o del personale medico (artt. 277-279), l'eliminazione, l'occultamento o la contraffazione delle prove (art. 280), il favoreggiamento (art. 282), l'omissione di notifica dell'imputato o delle prove, la registrazione o videoregistrazione delle indagini, il controllo genitale dell'imputato senza l'autorizzazione del giudice, il tentativo di influenzare il processo, la confisca e la distruzione di un bene ufficialmente consegnato, la sostituzione di persona in un penitenziario (artt. 283-289), l'evasione (art. 290), il favoreggiamento all'evasione (art. 292), la cattiva condotta delle guardie carcerarie nell'esercizio delle loro funzioni (art. 293), la rivolta carceraria (art. 294), il trasferimento illegale di beni all'istituto di detenzione o di pena, la restrizione dei diritti dei detenuti e del vitto (artt. 295-296).

Particolarmente significativi per la spiccata identità nazionale turca sono i reati contro i simboli di sovranità dello Stato e cioè il Presidente della Repubblica, la bandiera turca e l'inno nazionale turco quali la calunnia o la denigrazione (artt. 297-299). Il reato più grave è quello dell'offesa all'identità nazionale turca, alla Repubblica e alla GANT (art. 299)<sup>20</sup>.

20 Op. cit. ed. cit., pag. 84 art 299: «Any person who publicly denigrates Turkishness, the Republic or The Grand National Assembly of Turkey shall be sentenced from 6 months to 3 years of imprisonment.»

Tale articolo ha dato luogo a critiche in quanto potrebbe consentire degli atteggiamenti persecutori nei confronti di gruppi minoritari, segnatamente i Curdi, che intendono affermare la propria identità nell'ambito dello Stato turco.

Il Codice Penale esamina, infine, i reati contro la sicurezza nazionale (minaccia all'integrità dello Stato, collaborazione con il nemico, appoggio di movimenti stranieri contrari agli interessi dello Stato, arruolamento di soldati contro un paese straniero, distruzione di basi militari a favore del nemico) (artt. 300-306), contro l'ordine costituzionale e l'applicazione delle leggi costituzionali: aggressione fisica al Presidente della Repubblica, tentativo di sciogliere la GANT o il Governo, rivolta armata contro il Governo della Repubblica turca e organizzazione di gruppi armati, fornitura d'armi, confisca dei quartieri delle forze armate, dissuasione ad arruolarsi nelle forze armate, istigazione a disobbedire agli ordini, arruolamento di cittadini in un servizio straniero, disobbedienza agli ordini, inadempienza agli obblighi, diffusione di false notizie in tempo di guerra, negligenza nello svolgimento degli obblighi durante la mobilitazione, accettazione di titoli e riconoscimenti da parte del nemico, distruzione totale o parziale di documenti di pubblica sicurezza, spionaggio e rivelazione di informazioni, violazione di zone militari, spionaggio dovuto a negligenza, rivelazione di documenti di pubblica sicurezza (artt. 307-336). Sono contemplati anche i reati contro le relazioni con i paesi stranieri ovvero l'offesa contro il Presidente della Repubblica, i simboli e i rappresentanti di un paese straniero (artt. 337-339).

Il presente Codice Penale prevede numerose pene detentive, compreso l'ergastolo che sostituisce in certi casi la pena di morte, e poche pene pecuniarie. Inoltre, dal 2004 sono stati presentati dei progetti di emendamento di alcuni articoli sempre in previsione dell'adesione all'Unione Europea.

#### 4. SOLUZIONI PROPOSTE PER LE QUESTIONI DI CIPRO E CURDA. CONCLUSIONI

Nell'aprile 2004 fallì il piano dell'ONU di riunificazione di Cipro in una confederazione tra due comunità greca e turca con uguale peso politico e istituzionale. Infatti, il referendum indetto a tale riguardo fu bocciato nella Repubblica di Cipro con il 78,8 % di "no" e approvato nella Repubblica di Cipro del Nord con il 64,9 % di "sì". Pertanto, soltanto la Repubblica di Cipro poté diventare paese membro dell'Unione Europea il 1° maggio 2004. Tuttavia, non mancano le relazioni tra l'Unione Europea e la Repubblica di Cipro Nord e il riconoscimento di Cipro da parte della Turchia ri-

sulta un elemento ineliminabile per l'adesione all'Unione Europea. Esso vieterebbe, anche in base all'Accordo di Ankara e all'unione doganale, qualsiasi restrizione nei confronti di imbarcazioni e aeromobili ciprioti da parte della Turchia. Per quanto concerne le relazioni dell'Unione Europea con la parte settentrionale di Cipro, essenziale è la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni del 3 giugno 2003 (Come promuovere lo sviluppo economico della parte settentrionale di Cipro ed avvicinarla all'Unione [COM (2003) 325 def. ]<sup>21</sup>. Tale comunicazione prevede una serie di misure intese a sviluppare l'economia della parte settentrionale dell'isola in modo da avvicinarla all'Unione Europea. Tali misure comportano un'assistenza finanziaria per le seguenti iniziative:

- progetti infrastrutturali nelle grandi città della parte settentrionale dell'isola;
- sovvenzioni alle piccole e medie imprese;
- studi preliminari per l'adesione della parte settentrionale all'Unione;
- organizzazione di seminari sull' "acquis" comunitario per i cittadini di Cipro del Nord;
- organizzazione di visite alle istituzioni dell'Unione per i cittadini turco-ciprioti;
- consultazione delle autorità cipriote per incoraggiare la partecipazione ai programmi comunitari;
- cooperazione con gli stati membri;
- sostegno alla società civile e alle parti sociali della regione settentrionale.

È previsto, altresì, un incentivo agli scambi commerciali attraverso l'esportazione a tariffe preferenziali di prodotti provenienti dalla parte settentrionale dell'isola.

Anche il Regolamento (CE) n. 389 /2006 del Consiglio del 27 febbraio 2006, che istituisce uno strumento di sostegno finanziario per promuovere lo sviluppo economico della comunità turco-cipriota e che modifica il regolamento (CE) n. 2667/2000 relativo all'agenzia europea per la ricostruzione (GU n. L 65 del 7. 3. 2006, pagg. 5-8)<sup>22</sup> si pone l'obiettivo di porre

<sup>21</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/e50012.htm> *Relazioni con la parte settentrionale di Cipro*. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, del 3 giugno 2003, (Come promuovere lo sviluppo economico della parte settentrionale di Cipro e avvicinarla all'Unione) [COM(2003) 325 def.- Non pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale], pagg. 1-2 01/07/2007.

<sup>22</sup> [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=2006&nu\\_doc=389](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type_doc=Regulation&an_doc=2006&nu_doc=389) Regolamento (CE) n. 389 /2006 del Consiglio, del 27 febbraio 2006, che istituisce uno strumento di sostegno finanziario per promuovere lo sviluppo economico della comunità turco-cipriota e che modifica il regolamento (CE) n. 2667/2000 relativo all'agenzia europea per la ricostruzione. Documento 32006R0389, pagg. 1-6 07/10/2007.

fine all'isolamento della comunità turco-cipriota e facilitare la riunificazione di Cipro, incoraggiando lo sviluppo economico della comunità turco-cipriota per consentire l'integrazione economica tra le due parti e il miglioramento delle relazioni tra le due comunità e con l'UE. L'assistenza dell'UE intende promuovere lo sviluppo economico-sociale, la ristrutturazione delle infrastrutture, il riavvicinamento delle due comunità attraverso la divulgazione di informazioni sull'ordinamento politico-giuridico dell'Unione Europea e la preparazione di testi giuridici in linea con l'"acquis" comunitario.

Per quanto concerne la questione curda, nel 2001 è stato riammesso l'uso della lingua curda a livello ufficiale, anche se la sua introduzione nelle scuole delle regioni dove è maggiore la presenza curda non è stata ancora applicata. Notevoli sono ancora le resistenze da parte dello Stato turco a concedere ai Curdi un'autonomia amministrativa nelle regioni da essi abitate rifacendosi magari alla proposta di Özal di cui abbiamo già parlato. Il Congresso dell'Associazione dei giuristi Curdi in Europa del 1998 aveva rilasciato una dichiarazione finale nella quale si chiedeva alla comunità internazionale la cancellazione degli articoli relativi alla divisione del Kurdistan del Trattato di Losanna o la dichiarazione di nullità o illegittimità del Trattato di Losanna con la concessione, da parte degli stati firmatari del Trattato, di uno "status" speciale al Kurdistan<sup>23</sup>. In realtà, una conferenza internazionale tra gli stati con una minoranza curda potrebbe risolvere il problema attraverso un referendum tra la popolazione e la costituzione di "province a statuto speciale curde" con garanzie di autonomia e di utilizzo della lingua in modo da poter conciliare il principio di autodeterminazione dei popoli con quello dell'integrità territoriale degli stati. Una tale soluzione potrebbe essere più facilmente conciliabile con il principio costituzionale dell'integrità territoriale della Repubblica turca. È necessaria, però, la volontà della Turchia di voler risolvere il problema in modo pacifico, evitando interventi armati che non farebbero che complicare la situazione in Medio Oriente e la rinuncia da parte dei Curdi di qualunque ricorso alla violenza.

23 Z. ABDUL MALEK *I Kurdi e il Kurdistan. Tra domande e risposte*, ed. Ediesse, Roma 2002. In particolare Cap. 17. "Qual è il testo degli articoli riguardanti i Kurdi nei trattati di Sèvres e di Losanna?", pagg. 131- 133.

## 5. CONCLUSIONI

La Turchia, già durante l'Impero Ottomano, ma soprattutto dopo la proclamazione della Repubblica, ha voluto sempre essere un paese europeo che, nonostante la tradizione islamica, si è ispirato ai sistemi giuridici europei, ripercorrendone le stesse tappe che hanno portato all'affermazione di uno stato di diritto che tutela i diritti umani e le libertà fondamentali. Determinante è stato, e lo è ancora, il progressivo adeguamento delle norme giuridiche, specialmente costituzionali e penali, alla tutela dei diritti fondamentali individuali e collettivi in base agli "standard" democratici dei paesi dell'Unione e delle convenzioni internazionali firmate anche dalla Turchia.

Essenziali sono le relazioni della Turchia con l'Unione Europea che ne garantisce lo sviluppo economico (Accordo di Associazione, unione doganale, partenariato per l'adesione) e politico ("acquis" comunitario). Se all'inizio i partiti di ispirazione islamica (segnatamente il Refah, poi sciolto) si sono opposti all'adesione della Turchia all'Unione Europea per timore di una nuova influenza cristiana e occidentale che poteva "corrompere" l'identità islamica, oggi i partiti islamici, più moderati, riconoscono i vantaggi delle relazioni tra la Turchia e l'Unione Europea. Erdoğan ha affermato subito dopo le elezioni: «Il nostro compito è proteggere la vita democratica del Paese: porteremo ancora più in alto questo Stato laico», assicurando a chi non ha votato per lui la «continuità con lo Stato fondato da Atatürk» e garantendo nuove aperture: «Ci impegnamo a realizzare fino in fondo il processo di integrazione nell'Unione Europea.»<sup>24</sup>

Anche l'elezione di Abdullah Gül a Presidente della Repubblica il 28 agosto 2007, nonostante il precedente invalidamento della sua elezione e la sua impostazione filo-islamica, non sembra aver mutato il corso politico della Turchia. Anche Gül ha giurato di difendere la laicità dello Stato e intende favorire una politica di riforme di concerto con il Primo Ministro Erdoğan, tra cui l'elaborazione di una nuova Costituzione ancora più aderente ai canoni dell'Unione Europea, la riduzione del potere dei militari (attraverso una revisione legale delle decisioni del Consiglio Supremo e la presenza di civili nel Consiglio di Sicurezza Nazionale), la garanzia di un'autonomia regionale con un'apertura a Curdi e Armeni, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e l'ammissibilità del velo nei luoghi pubblici in nome della libertà religiosa realizzata con il recente emendamento, da parte del Parlamento, degli articoli 10 e 42 della Costituzione.

<sup>24</sup> Art. cit. dal "Corriere della Sera" del 23/07/2007, pag. 2.

I progressi, ovviamente perfezionabili, effettuati dalla Turchia in campo giuridico e sociale dalla fondazione della Repubblica ai nostri giorni, da uno stato laico, ma con un sistema monopartitico, ad uno stato pluralista e maggiormente attento alla dignità della persona umana e ai diritti fondamentali, dovrebbero convincere gli oppositori all'adesione della Turchia che temono un'"islamizzazione europea" a vedere i vantaggi di tale adesione per l'Europa e anche per altri paesi islamici: infatti, la presenza in Europa di una Turchia laica, democratica, e nel contempo islamica, potrebbe costituire un esempio di democrazia anche per gli altri stati musulmani e garantire un freno al fondamentalismo e al terrorismo di matrice islamica che sfrutta dei principi religiosi per degli interessi di casta.

Vorrei concludere citando delle affermazioni concernenti l'adesione della Turchia rilasciate dall'Ambasciatore Pasquale Antonio Baldocci, che fu, tra l'altro, Rappresentante Diplomatico della Repubblica Italiana in Turchia, nel corso della conferenza "Il Trattato di Roma dal 1957 ad oggi" tenuta a Gorizia il 24 marzo 2007<sup>25</sup>. A conclusione della sua relazione "La firma del Trattato di Roma nel 1957: la mia testimonianza", l'Ambasciatore dichiarò quanto segue in merito alle perplessità e ai timori di alcuni Europei nei confronti dell'adesione della Turchia all'Unione Europea: «La Turchia non è mai stata l'Anticristo e ha prodotto un grande numero di medici, scienziati, è stata, invece, un grande impero militare, grazie al contributo dei Giannizzeri, popolazioni cristiane arruolate dall'Impero Ottomano, ha dato eccellenti ufficiali di terra, mentre per la Marina ha avuto bisogno del contributo di Veneziani convertiti. La Turchia è molto più europea di molti altri stati. Se la faremo entrare nell'Unione Europea, i Turchi si allontaneranno dall'Asia, come l'hanno già fatto con Atatürk. È vero che la Turchia è nazionalista e ovviamente legata alla propria tradizione islamica. Se non aderirà all'Unione Europea favoriremo l'ascesa del fondamentalismo. Quindi Turchia sì, ma più presto possibile per far cessare le remore verso i Curdi. Non si tratta di volere un'Europa turca, ma egualitaria, tenendo conto della posizione geostrategica di tale Stato che potrebbe diventare una "marca orientale" dell'Unione Europea».

## ABBREVIAZIONI

- GAN Grande Assemblea Nazionale (Parlamento turco)  
GANT Grande Assemblea Nazionale Turca (Parlamento turco)  
MM Millet Meclisi - Assemblea Nazionale (Camera dei Deputati)(Costituzione 1961)  
CS Cumhuriyet Senatosu - Senato della Repubblica (Costituzione de 1961)  
AKP Adalet ve Kalkinma Partisi - Partito della Giustizia e dello Sviluppo (islamico)  
ANAP Anavatan Partisi - Partito della Madrepatria (conservatore di stampo liberale)  
CHP Cumhuriyet Halk Partisi - Partito Repubblicano del Popolo (partito laico)  
DP Demokrat Partisi - Partito Democratico (destra moderata)  
DSP Demokratik Sol Partisi - Partito della Sinistra Democratica (socialdemocratico)  
DYP Doğru Yol Partisi - Partito della Giusta Via (di Tansu Çiller)  
İP İşçi Partisi - Partito dei Lavoratori (di Turchia) (marxista)  
MHP Milliyetçi Hareket Partisi - Partito del Movimento Nazionalista (nazionalista)  
PKK Partîya Karkerên Kurdîstan - Partito dei Lavoratori del Kurdistan  
SP Saadet Partisi - Partito della Felicità (islamico conservatore)  
CEDU Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà Fondamentali  
CE Comunità Europea  
CEE Comunità Economica Europea / Comunità Europea  
GU Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee o dell'Unione Europea  
UE Unione Europea
- P.S. I nomi e i cognomi turchi e le denominazioni presenti nelle fonti sono stati conservati nella loro versione originale

Aliboni R., *Geopolitica della Turchia*, Angeli/CeMiss, Milano, 1999.

Biagini A., *Storia della Turchia contemporanea*, ed. Tascabili Bompiani, Milano, 2002/2005.

Bozarslan H., *La Turchia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2006.

*Calendario Atlante De Agostini* 2007, Istituto Geografico De Agostini Novara, Novara, 2006.

Fiorani Piacentini V., *Turchia e Mediterraneo allargato. Democrazia e democrazie*, ed. Franco Angeli, Milano, 2006.

Hale W., *Turkish Foreign Policy 1774-2000*, Frank Cass, London-Portland, 2002 (2nd Edition).

Il Governo Turco - Ramo Esecutivo, Legislativo e Giudiziale, Partiti politici, Governo, pagg. 1-7 12/02/07, <http://www.turchia.net/turchia/governo.htm>

Kaboglu, I., Università di Marmara (Istanbul), *Il controllo sui partiti politici nell'ordinamento turco*. Siena, 4 aprile 2003, ore 15.30 Graduate College "S. Chiara". Sintesi di Raffaele Festa, pagg. 1-4. 28/02/2007, [http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir\\_eco/COMPARATO/kaboglu.doc](http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/kaboglu.doc)

Lewis B., *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, New York, 2002 (3rd Edition).

Losano M. G., *L'ammodernamento giuridico della Turchia (1839-1926)*, UNICOPLI, Milano, 1985.

Mantran R., *Storia dell'Impero Ottomano*, Argo Editrice, Lecce 1999.

*Partiti politici turchi*, Categoria: Partiti politici turchi, pag. 1, 29/10/2007, [http://it.wikipedia.org/wiki/Categoria:Partiti\\_politici\\_turchi](http://it.wikipedia.org/wiki/Categoria:Partiti_politici_turchi)

Saraçgil A., *Il maschio camaleone-*

*te. Strutture patriarcali nell'Impero ottomano e nella Turchia moderna*, Paravia Bruno Mondadori Editori, Milano 2001.

*Storia della Turchia - La Repubblica Turca*, pagg. 1-5 26/01/2007, [http://www.turchia.net/turchia/storia/la\\_repubblica\\_turca.htm](http://www.turchia.net/turchia/storia/la_repubblica_turca.htm)

*Turchia. Guida pratica alla "Porta per l'Oriente". Economia, fisco, legislazione, obblighi valutari*, 1a ed., ed. Franco Angeli, 1997.

Zürcher E.J., *Turkey. A Modern History*, I.B. Tauris, London-New York, 2005 (3rd Edition).

#### COSTITUZIONE

*Constitution de la République Turque. Préambule (modifié par les lois n. 4121 du 23. 7. 1995 et n. 4709 du 3. 10. 2001)*, République de Turquie. Direction Générale de la Presse et de l'Information auprès du Premier Ministre., pagg. 1- 66 02/04/2007, <http://www.byegm.gov.tr/mevzuat/anayasa/anayasa-fr.htm>

*Constitution of the Turkish Republic*, Translated for the Committee of National Unity by Sadik Balkan, Ahmet E. Uysal and Kemal H. Karpat, Ankara, 1961.

Martori T. (a cura di ), *La Costituzione della Repubblica turca*, Sansoni, Firenze, 1947.

Wedekind R., *Verfassung der Türkischen Republik vom 7. Nov. 1982 in deutscher Sprache mit Kommentar*, herausg. von Rudolf Wedekind, Leuenhagen & Paris, Hannover, 1984.

#### CODICE CIVILE

*Il consigliere federale Blocher alle celebrazioni per il Codice civile Turco*, pagg. 1-5 23/02/2007, <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/dokumentation/mi/2006/2006-10-04.html>

La législation turque. Code civil turc. Loi n.743 du 17 février 1926 ("Journal Officiel" n.339 du 4 avril 1926) 2me édition, revue et corrigée Code des obligations – Précédé d' un Historique de la fonte du Code des obligations, de l'exposé des motifs et du rapport de la Commission judiciaire et suivi d'une table analytique et d'un index alphabétique, Rizzo Constantinople, 1926.

Mecelle, pagg. 1-2 16/03/2007, <http://en.wikipedia.org/wiki/Mecelle>

Türk Medeni Kanunu, "Kanun" N° 4721 Kabul Tarihi: 22.11.2001, pagg. 1-113 22/10/2007, <http://www.hukuki.net/hukuk/index.php?article=3>

Türk Medeni Kanununun Yürüldüğü ve Uygulama pekli Hakkında Kanun, "Kanun" N° 4722 Kabul Tarihi: 3.12.2001, pagg. 1-4 22/10/2007, <http://www.hukuki.net/hukuk/index.php?article=91>

Turquie: Traduction française d'extraits du Code Civil turc (L. 4721 du 22. 11. 2001) entré en vigueur le 1er janvier 2002, pagg. 1 - 17 29/08/2007, <http://www.cieci.org/Legislationpdf/Turquie-CodeCivil-Loi4721du22nov2001.pdf>

#### CODICE PENALE

Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna 28 febbraio-2 marzo 2002) a cura di Stefano Canestrari e Luigi Foffani, Giuffrè Editore, Milano 2005.

*Criminal Code of the Republic of Turkey (English Version)*. Posted June 5, 2007 Criminal Code Law Nr. 5237 Passed on 26.09 2004 (Official Gazette No 25611 dated 12. 10. 2004) Copyright© 2004-2006. OSCE Office for Democratic Institutions and Human

Rights. Produced by JMC Powered by Contentia CMS, pagg. 1-94 29/08/2007, <http://www.legislationline.org/legislation.php?tid=16&lid=7480>

Hakan H., "L'eredità del codice Zanardelli nella nuova Europa: la Turchia", in: *Diritto Penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per la nuova Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola. Bologna 28 febbraio-2 marzo 2002 / a cura di Stefano Canestrari e Luigi Foffani. Milano, Giuffrè, 2005.

La législation turque. Code pénal turc. Loi n.764 du 1er mars 1926 ("Journal Officiel" n. 320, du 13 mars 1926). Précédé du dépôt du projet de Code par la Présidence du Conseil, de l'exposé des motifs du Ministère de la Justice, du rapport de la Commission judiciaire parlementaire et suivi d'une table analytique et d'un index alphabétique, Rizzo Constantinople 1927-28 in 8 voll. 5 in 1.

*The Turkish code of criminal procedure*. With an introduction by Dr. Feyyaz Gözlüklü Introduction translated by Professor Yilmaz Altug, Fred B. Rothman & Co, South Hackensack, N.J., Sweet & Maxwell Ltd. London 1961, pagg. 1-158. The American Series of Foreign Penal Codes, 5.

#### TUTELA DEI DIRITTI UMANI

Bartoloni S., *A volto scoperto. Donne e diritti umani*, ed. Manifestolibri, Roma 2002.

Cassese A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Editori Laterza, Roma, Bari, ottobre 2002.

Castellano D., *Razionalismo e diritti umani. Dell'antifilosofia politico-giuridica della modernità*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2003.

Corte Europea dei Diritti dell'uomo – La Corte di Strasburgo si pronuncia sul velo islamico in Turchia: le misure adottate dalle Università turche non ledono la libertà religiosa, in: "Palomar - Osservatorio di diritto costituzionale" n. 18 luglio 2004, pagg. 4-5. TURCHIA - Approvate numerose modifiche costituzionali volte a rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e lo stato di diritto, in: "Palomar - Osservatorio di diritto costituzionale" n. 18 luglio 2004, pagg. 16-17 28/02/2007, [http://www.unisi.it/dipec/palomar/018\\_2004.html](http://www.unisi.it/dipec/palomar/018_2004.html)

De Stefani P., Leita F., *La tutela giuridica dei diritti umani. Casi e materiali*, ed. Cedam, Padova 1997 – Appendice di aggiornamento, Cedam, Padova, 2002.

L'Observatoire pour la Protection des Défenseurs des Droits de l'Homme Rapport de Mission Internationale d'Observation Juridicaire Turquie Deux Défenseurs des Droits de l'Homme en procès (Diyarbakir, 25-29 avril 2004). Un programme de la FIDH et de l'OMCT, pagg. 1-7.

Press Releases Euro-Mediterranean observer mission reports on the F-type prison crisis in Turkey and the repression of human rights defenders 1/6/2001, pagg. 1-2, 18/06/2007, <http://www.khrp.org/content/view/200/83/>

Tutela dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, pagg. 1-4, 29/01/2007 <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/l33021.htm>

Turchia, la discriminazione silenziosa, pagg. 1-3 8/02/2007, <http://www2.unicatt.it/catnews>

#### LA QUESTIONE DI CIPRO

*Cyprus. Republic of Cyprus 30 years 1960-1990*. Published by the Press

and Information Office 49/1990  
Printed by Kronos ltd., Nicosia,  
1990.

Regolamento(CE) n. 389/2006  
del Consiglio, del 27 febbraio  
2006, che istituisce uno stru-  
mento di sostegno finanzia-  
rio per promuovere lo svilup-  
po economico della comunità  
turco-cipriota e che modifica il  
regolamento (CE) n. 2667/2000  
relativo all'agenzia europea per  
la ricostruzione.(GU L 65 del  
7.3. 2006, pagg. 5-8) Documento  
32006R0389, pagg. 1-6 07/10/2007,  
[http://eur-lex.europa.eu/smar-  
tapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!cel  
explus!prod!DocNumbere!lg=i  
te!type\\_doc=Regulation&an\\_  
doc=2006e-nu\\_doc=389](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!cel<br/>explus!prod!DocNumbere!lg=i<br/>te!type_doc=Regulation&an_<br/>doc=2006e-nu_doc=389) Rela-  
zioni con la parte settentrionale  
di Cipro. Comunicazione della  
Commissione al Consiglio, al  
Parlamento europeo, al Comitato  
Economico e Sociale e al Comitato  
delle regioni, del 3 giugno 2003.  
(Come promuovere lo sviluppo  
economico della parte settentri-  
onale di Cipro e avvicinarla  
all'Unione) [COM(2003)325 def.  
- Non pubblicata nella Gazzetta  
Ufficiale], pagg. 1-2 01/07/2007,  
[http://europa.eu/scadplus/leg/it/  
lvb/e50012.htm](http://europa.eu/scadplus/leg/it/<br/>lvb/e50012.htm)

Sinagra A., Zanghi C., *La questione  
cipriota. La storia e il diritto*, Giuf-  
frè Editore, Milano, 1999.

#### LA QUESTIONE CURDA

Abdul-Malek Z., *I Kurdi e il Kurdi-  
stan. Tra domande e risposte*, Casa  
editrice Ediesse, Roma, 2002.

Aziz N., *Kurdistan. Storia di un po-  
polo e della sua lotta con un saggio  
di Abdullah Öcalan*, ed. Manifesto-  
libri, Roma 2000.

#### RELAZIONI CON L'EUROPA, LA CEE E L'UNIONE EUROPEA

*Accordo che crea un'associazione  
tra la Comunità economica euro-  
pea e la Turchia - Protocollo n. 1 :  
protocollo provvisorio - Protocollo  
n. 2: protocollo finanziario . Atto fi-  
nale - Dichiarazioni.* (GU 217 del  
29/12/1964 pagg. 3687-3688) Do-  
cumento 21964A1229(01) pagg.  
1-13 02/07/2007, [http://eur-lex.  
europa.eu/LexUriServ/LexUri  
Serv.do?uri=CELEX:21964A1229\(  
01\):IT:NOT](http://eur-lex.<br/>europa.eu/LexUriServ/LexUri<br/>Serv.do?uri=CELEX:21964A1229(<br/>01):IT:NOT)

*Adesione della Turchia: il Parlamen-  
to pretende garanzie* 28.09.2005,  
pagg. 1- 3 5/02/2007, [http://  
www.europarl.europa.eu/  
news/expert/documents\\_\\_pres  
se\\_\\_par\\_\\_theme\\_\\_page/903/de  
fault\\_it.htm](http://<br/>www.europarl.europa.eu/<br/>news/expert/documents__pres<br/>se__par__theme__page/903/de<br/>fault_it.htm)

Calchi Novati G., Casola M. A.,  
*L'Europa e i ruoli della Turchia*, Giuf-  
frè Editore, Milano, 2001.

*Consiglio dell'Unione Europea. Rela-  
zione del Segretariato al Coreper/  
Consiglio. Oggetto: Relazione an-  
nuale dell'UE sui diritti dell'uo-  
mo - 2005, Bruxelles, 28 settem-  
bre 2005(30.09)(OR.en) 12416/05  
LIMITE COHOM 24, DG E IV IT,  
pagg. 145.*

*Decisione del Consiglio del 23 genna-  
io 2006, relativa ai principi, alle prio-  
rità e alle condizioni contenuti nel  
partenariato per l'adesione con la Tur-  
chia.* (GU n. L 22 del 26/01/2006, pagg.  
34-50) Documento 32006D0035,  
pagg. 1-18 15/07/2007, [http://eur-  
lex.europa.eu/LexUriServ/LexUr  
iServ.do?uri=CELEX:32006D0035  
:IT:HTML](http://eur-<br/>lex.europa.eu/LexUriServ/LexUr<br/>iServ.do?uri=CELEX:32006D0035<br/>:IT:HTML)

*Decisione del Consiglio del 4 dicem-  
bre 2000 recante modifica della deci-  
sione 2000/24/CE allo scopo d'istitu-  
ire un programma speciale d'azione  
della Banca Europea per gli Investi-  
menti a sostegno del consolidamen-  
to e del potenziamento dell'unione*

*doganale Turchia-CE, in: "Gaz-  
zetta Ufficiale delle Comunità  
europee" n. L 314 del 14/12/2000,  
pagg. 27-28.*

*Decisione del Consiglio del Consi-  
glio del 19 marzo 2003 relativa ai  
principi, alle priorità, agli obiettivi  
intermedi e alle condizioni specifi-  
cati nel partenariato per l'adesio-  
ne della Turchia.* (2003/398/CE)+  
Allegato, in: "Gazzetta Ufficiale  
dell'Unione europea" n. L 145 del  
12/06/2003, pagg. 40-56.

*Decisione del Consiglio dell'8 marzo  
2001 relativa ai principi, alle prio-  
rità, agli obiettivi intermedi e alle  
condizioni specificati nel partena-  
riato per l'adesione della Repubbli-  
ca di Turchia* (2001/235/CE)+ Allega-  
to, in: "Gazzetta Ufficiale delle  
Comunità europee" n. L 85 del  
24/03/2001, pagg. 13-23.

*Decisione n. 1/95 del Consiglio di  
associazione CE-Turchia, del 22 di-  
cembre 1995, relativa all'attuazione  
della fase finale dell'unione dogana-  
le* (GU n. L 035 del 13/02/1996 pagg.  
0001-0047), pagg. 1-25 31/08/2007,  
<http://eur-lex.europa.eu>

*I rapporti fra la Turchia e l'Unione  
Europea*, pagg. 1-8 08/01/2007,  
[http://www.e-turchia.com/at-  
tualita22.htm](http://www.e-turchia.com/at-<br/>tualita22.htm)

*La Turchia e il Diritto Europeo*, pagg.  
1-3 16/07/2007, [http://www.stu-  
diolegalemiotti.it/ITA/turchia.  
html](http://www.stu-<br/>diolegalemiotti.it/ITA/turchia.<br/>html)

*L'adesione della Turchia: un proble-  
ma mal posto*, ISPI Relazioni In-  
ternazionali, pagg. 11-14 5/02/07,  
<http://www.ispionline.it>

*Partenariato per l'adesione della Tur-  
chia*, pagg. 1-5 15/07/2007, [http://  
europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/  
e40111.htm](http://<br/>europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/<br/>e40111.htm)

*Protocollo addizionale e proto-  
collo finanziario, firmati il 23  
novembre 1970 e allegati all'ac-  
cordo che crea un'Associazione*

tra la Comunità economica europea e la Turchia, e relativo ai provvedimenti da prendere per la loro entrata in vigore – Atto finale - Dichiarazioni (GU n. L 293 del 29/12/1972 pagg. 0004- -0056) Documento 21970A1123(01), pagg. 1-27 16/07/2007, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21970A1123\(01\);IT:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21970A1123(01);IT:NOT)

Regolamento (CE) n. 390/2001 del Consiglio del 26 febbraio 2001 relativo all'assistenza alla Turchia nel quadro della strategia di preadesione e, in particolare, all'istituzione di un partenariato per l'adesione, in: Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. L 58 del 28/02/2001, pagg. 1-2.

Risoluzione 06 luglio 2005. Ruolo delle donne in Turchia nella vita sociale, economica e politica, autore Parlamento Europeo, pagg. 1-3 5/02/2007, [http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form\\_Document=3423\\_Turchia\\_ed\\_Unione\\_Europea](http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=3423_Turchia_ed_Unione_Europea), pagg. 1-5 01/07/2007, <http://it.Wikipedia.org/wiki/turchia>

Turquie Activités de l'Union Européenne Syntheses de la législation. JUSTICE, LIBERTÉ ET SÉCURITÉ: ELARGISSEMENT > TURQUIE - REPRISE DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE > Turquie, pagg. 1-12 05/02/2007, <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/e22113.htm>

Uğur M., Canefe N., *Turkey and European Integration. Accession, prospects and issues*, Routledge, London-New York, 2004.

Un cammino iniziato nel '59, pagg. 1-3 13/08/2007, <http://europa.tiscali.it/futuro/dossier>

#### ISLAM

Thoraval L., Ulubeyan G., *Il mondo islamico, una sola religione, mol-*

*te realtà*, ed. Rizzoli Larousse, Milano 2003.

Guazzetti C.M., *Islam. I dizionari San Paolo*, ed. San Paolo s.r.l., Cinisello Balsamo(Milano)2003.

Guolo R., *L'Islam è compatibile con la democrazia?*, Editori Laterza, Roma-Bari 2004.

#### ALTRE FONTI GIURIDICHE

Civilia R., *Glossario Giuridico Etimologico*, Edizioni Goliardiche, 1999 Bagnaria Arsa (UD).

Favata A., *Dizionario dei termini giuridici*, Editrice La Tribuna Piacenza, 1985 Piacenza.

Italia V., Bassani M., Ruggeri R., *Leggi Fondamentali del Diritto Amministrativo*. Aggiornata al 1° ottobre 2003, ed Giuffrè, Milano 2003 (Con particolare riguardo alla Costituzione della Repubblica Italiana, pagg. 3 -31).

Pocar F., Tamburini M., *Norme fondamentali dell'Unione e della Comunità Europea*, Undicesima edizione con la collaborazione di L. Mandrini, ed. Giuffrè Milano 2003.

Ramacci F., *Codice Penale e Leggi Complementari*, ed. Giuffrè, Milano 2006.

Schacht J., *Introduzione al diritto musulmano*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1995.

Scicchitano S., *Codice Civile e Leggi Complementari*, ed. Giuffrè, Milano 2005.

Verrilli A., *Codice del Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Gruppo Editoriale Esselibri – Simone VI edizione, Napoli 2004.

#### FONTI GIORNALISTICHE

«Turchia, Gul eletto Presidente, “giuro difenderò la laicità”

“Il musulmano pragmatico e la first lady a capo coperto” “Ecco il piano per la nuova Costituzione” “Nuovo impulso alle riforme. Coro di consensi da Ue e Usa”», in: “La Repubblica” del 29/08/2007, pagg. 6-7.

Turchia – Presidenza, Ministro degli Esteri Gul annuncia la sua candidatura Brevi – 14/8/2007 ore 12:00:00 Presidenza, Ministro degli Esteri Gul annuncia la sua candidatura., pag. 1 22/08/2007, <http://www.peacereporter.net>

Turchia, un plebiscito per Erdoğan. Il premier: prometto uno Stato laico, in: “Corriere della Sera” del 23/07/2007, pag. 3.

*note e commenti*

---



# Sviluppo economico in Friuli Venezia Giulia e in Slovenia: proposta per un modello di network portuale dell'Alto Adriatico

MITJA STEFANCIC\*

## 0. ABSTRACT

L'articolo mira a offrire una chiave di lettura manageriale del possibile sviluppo del sistema portuale dell'Alto Adriatico. Il modello a *network* viene applicato alla gestione delle realtà portuali dell'Alto Adriatico affinché questo possa trasformarsi in un sistema coeso e competitivo. Prendendo spunto dalla scuola di pensiero "Positioning School", nell'applicazione di tale modello viene messa in risalto l'importanza degli obiettivi strategici e dei valori aziendali durevoli nel tempo.

Inizialmente, lo sviluppo economico in Friuli Venezia Giulia e in Slovenia viene considerato come chiave di lettura per capire il sistema economico attorno alle diverse realtà portuali. Tale sviluppo ha infatti importanti ricadute sul sistema portuale e sul modo in cui esso viene concepito. Le economie delle due regioni, un tempo molto diverse tra di loro, tendono a confluire in un modello simile, basato ad esempio sull'innovazione tecnologica e sulla *best practice* aziendale.

Lo studio può essere considerato un esercizio di riflessione manageriale in quanto, all'interno dell'analisi teorica, offre la possibilità di

\* MPhil. in Modern Society & Global Transformations, Fitzwilliam College (Cambridge University)

riflettere sulle opportunità di collaborazione nella gestione del sistema portuale. Il desiderio dell'autore è quello di stimolare un dibattito sugli approcci manageriali e sulle politiche regionali necessarie a promuovere la competitività del sistema portuale considerato. Lì dove fino a pochi anni fa prevalevano i confini politici e le differenze socio-economiche, oggi si intensifica la necessità di una maggiore coesione a favore di uno sviluppo economico comune.

## 1. IL SISTEMA ECONOMICO INTER-REGIONALE

È necessario innanzitutto capire il tessuto economico regionale che circonda le realtà portuali dell'Alto Adriatico. Secondo la rilevazione EUROSTAT/ISTAT, il Friuli Venezia Giulia ha 1,2 milioni di abitanti e circa 500 mila occupati. I dati evidenziano il progressivo aumento del PIL procapite nel Friuli Venezia Giulia che da 27.255 Milioni di Euro nel 2000 è cresciuto a 34.306 Milioni di Euro nel 2006. Il tasso di disoccupazione si è stabilito sotto il 4 %, la metà rispetto alla media nazionale (intorno all' 8 %).

L'industrializzazione del Friuli Venezia Giulia nei decenni passati ha stimolato lo sviluppo dell'industria di base, con pochi impianti di grandi dimensioni. Per contrasto, le rilevazioni del Centro Studi e Statistica della Camera di Commercio di Udine affermano che in regione sono presenti oltre 102 mila imprese attive. È in crescita il modello d'azienda di piccole o medie dimensioni, spesso di origini familiari, che va man mano prendendo il posto dell'industria pesante, in declino.

Da regione di confine, l'assetto del Friuli Venezia Giulia si è gradualmente trasformato in quello di regione centro-europea. La Slovenia rappresenta oggi un partner economico di importanza strategica: insieme formano una regione del Centro Europa con una importante funzione economica e con una gamma di possibili vie di sviluppo comune. La Slovenia ha raggiunto con successo una stabile economia di mercato. Considerando i dati EUROSTAT, negli ultimi anni il livello di disoccupazione in Slovenia è gradualmente diminuito, fino a scendere sotto il 5%.

La politica economica slovena considera come obiettivo fondamentale un alto grado di competitività nel settore industriale e il posizionamento tra le 10 economie più competitive tra gli stati membri UE. Come evidenziato dall'Istituto di analisi macroeconomica, la strategia di sviluppo iniziata nella prima metà del decennio corrente mira ad accrescere il PIL e, pertanto, ridurre le differenze nello sviluppo economico rispetto agli altri paesi membri UE (IMAD, 2001).

All'inizio del decennio corrente, è stato il settore industriale a spingere la crescita dell'economia slovena, contribuendo al 30 % circa della formazione del PIL. L'importanza ricoperta dall'industria pesante nei

decenni passati è notevolmente diminuita, come è diminuito il ruolo dominante delle imprese di grandi dimensioni. La Slovenia presenta un trend economico molto simile a quello in Friuli Venezia Giulia, ovvero la consistente crescita del numero delle piccole e medie imprese. L'industria slovena risulta essere maggiormente diversificata e sviluppata nei settori della tecnologia, dell'elettronica, della produzione e del trattamento di materiali innovativi.

## 2. UN'ECONOMIA A FORMA DI NETWORK: I DISTRETTI INDUSTRIALI DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Ispirandosi a modelli teorici dei *cluster* industriali e dei sistemi tecnologici regionali (Porter, 1998; Antoldi, 2006), diverse regioni italiane hanno introdotto, a partire dalla fine degli anni Novanta, politiche industriali volte a promuovere e a sostenere le agglomerazioni di imprese innovative e capaci di generare competitività in settori ritenuti strategici dal punto di vista economico-imprenditoriale. L'ISTAT definisce i Distretti Industriali «entità socio-territoriali in cui una comunità di persone e una popolazione di imprese industriali si integrano reciprocamente».

La costituzione dei Distretti Industriali si basa su un numero di indici, quali l'indice di densità imprenditoriale dell'attività, calcolato in termini di unità locali in rapporto alla popolazione residente, e l'indice di specializzazione produttiva, calcolato in termini di addetti come quota percentuale di occupazione in una determinata attività manifatturiera rispetto al totale degli addetti al settore manifatturiero. Spesso, le imprese del distretto sono numerose e di modesta dimensione: esse riconoscono l'importanza dell'innovazione tecnologica e della *best practice* aziendale.

L'economia del Friuli Venezia Giulia ha alcune caratteristiche degne di nota, a partire dal suo assetto legale. La Regione ha infatti introdotto una normativa che promuove lo sviluppo dei Distretti Industriali e mira ad accrescere la competitività dell'economia regionale. La Legge regionale del 4 marzo 2005 sullo sviluppo competitivo delle piccole e medie imprese in Friuli Venezia Giulia rappresenta un esempio di modernizzazione economica. Secondo alcuni economisti ed esperti in politiche aziendali, tale legge vale da esempio della trasformazione dei distretti industriali canonici in sistemi produttivi locali capaci di attivare le risorse territoriali.

In seguito vengono riportati due esempi di sviluppo imprenditoriale a forma di rete.

### - IL CLUSTER NAUTICO-NAVALE

Un esempio di *cluster* regionale in Friuli Venezia Giulia è quello del settore nautico e navale. In regione sono presenti importanti realtà

aziendali, la Fincantieri SpA di Monfalcone, ad esempio, rappresenta un elemento cardine dell' "economia del mare" regionale. L'azienda è specializzata nella fornitura degli allestimenti ed arredamenti tecnici, nelle carpenterie e componenti elettromeccanici, nei servizi e sistemi di piattaforma. Attraverso gli oltre 2500 occupati è il più grande centro di ingegneria navale nazionale.

La governance del distretto è stata formalizzata alla fine del 2006 attraverso un protocollo d'intesa tra la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, la Fincantieri SpA la Confindustria Friuli Venezia Giulia, la Friulia SpA e l'Area Science Park. Il distretto opera lungo le seguenti linee di azioni fondamentali: la ricerca, la formazione e l'innovazione. Questa scelta evidenzia l'idea che la competitività e la crescita passano essenzialmente attraverso la collaborazione tra imprese che, pur appartenendo a diversi settori industriali, sono unite da un progetto comune.

#### - IL CLUSTER TERRITORIALE NELLA SCIENZA E NELLA TECNOLOGIA

Nei paesi industrializzati ed in quelli ad elevato tasso di crescita economica, sono stati sviluppati numerosi parchi scientifici e tecnologici, che in molti casi rappresentano il connubio tra scienza, la tecnologia e il *savoir-faire* imprenditoriale, a partire dall'esempio più noto – ovvero la Silicon Valley. Tale connubio è fortemente presente anche in Friuli Venezia Giulia e in alcune regioni slovene. Due esempi sono l'Area Science Park a Trieste e il Parco Tecnologico del Litorale in Slovenia.

Entrambi i parchi sono molto attivi nelle collaborazioni scientifiche con l'economia del territorio. Va sottolineata l'importanza della *vision* e della *mission* dei rispettivi parchi scientifici e tecnologici. L'Area Science Park promuove la diffusione della cultura scientifica quale patrimonio comune, contribuendo in tal modo alla comprensione dei cambiamenti scientifici e tecnologici nel mondo contemporaneo. Inoltre, mette a disposizione strutture, strumenti e servizi di supporto allo sviluppo di attività basate sulla conoscenza e sulla tecnologia. Il Parco Tecnologico del Litorale ha come obiettivo quello di favorire lo sviluppo e la crescita di imprese operanti nel settore tecnologico.

Tra i due parchi scientifici esiste una collaborazione a livello di ricerca, essi condividono progetti con gli altri parchi scientifici e tecnologici presenti sul territorio tra il Friuli Venezia Giulia, la Slovenia, e le altre regioni limitrofe. Se consideriamo gli altri parchi scientifici presenti nel territorio – ad esempio il Parco Tecnologico di Pordenone, il Parco "Luigi Danieli" di Udine – diventa evidente il potenziale di collaborazione e dello sviluppo di una cultura scientifica comune. In altre parole, i singoli parchi scientifici e tecnologici costituiscono dei punti di forza di un network scientifico – tecnologico – imprenditoriale già radicato a livello interregionale.

### 3. VERSO UN SISTEMA DI NETWORK PORTUALE DELL'ALTO ADRIATICO?

Nell'area di confine tra l'Italia e la Slovenia operano due porti di medio-grandi dimensioni, il Porto di Trieste e il Porto di Capodistria. Il primo è gestito dall'Autorità Portuale di Trieste, il secondo dalla società per azioni Luka Koper d.d. Trieste ha svolto storicamente il ruolo di porto per il Centro Europa. Attualmente l'area portuale comprende 2.304.000 mq, di cui più della metà è costituito dalle zone franche. La particolare normativa doganale offre condizioni esclusive soprattutto agli operatori internazionali. Il porto detiene il primato su scala nazionale per la movimentazione dei prodotti petroliferi e dei greggi, che costituiscono oltre  $\frac{3}{4}$  delle merci trattate. Dopo qualche difficoltà nei primi anni Duemila, ha ripreso ad operare con un certo vigore (fonte: Autorità Portuale di Trieste).

Per contrasto, quello di Capodistria è un porto giovane e molto competitivo, e come tale si propone quale terminale privilegiato per le regioni dell'Europa centro-orientale. L'area totale disponibile si aggira intorno ai 16 milioni mq, mentre l'area in uso supera i 4,7 milioni mq. Dai dati raccolti dalla Luka Koper, il totale delle merci movimentate ha superato gli 11 milioni nel 2003, e ha prodotto una crescita costante negli anni recenti. In quanto a merci trattate e servizi offerti, le rinfuse solide rappresentano oltre la metà del traffico complessivo (fonte: Luka Koper d.d.).

Il Professore di storia economica nonché premio Nobel Douglas C. North osserva che alla base del successo economico vi è spesso un ambiente favorevole a soluzioni cooperative (North, 1994). Forme di collaborazione tra i due porti sono già state sperimentate in anni recenti. Ad esempio, dal 2000 la gestione del Molo VII è stata affidata alla Luka Koper. Il progetto non ha prodotto risultati positivi, in quanto nel periodo la movimentazione container ha conosciuto una flessione sensibile. Ciò nonostante, sembra auspicabile una maggior collaborazione tra i due porti.

È opportuno riflettere sul modo migliore in cui sviluppare forme di collaborazione portuale. Qual è il segreto per il successo durevole di un progetto di collaborazione? Secondo alcuni ricercatori di economia aziendale, esso si basa su un'idea convincente o su un valore fondamentale attorno a cui ruota l'attività dell'azienda. Come sostengono Collins e Porras, le aziende di successo spesso si basano sia su valori condivisi e durevoli nel tempo, sia su strategie e pratiche manageriali in grado di adattarsi ai cambiamenti esterni e alla domanda di mercato (Collins e Porras, 1996).

Quando le aziende partecipano a un progetto comune, è essenziale che condividano gli obiettivi e le strategie di sviluppo. Ad esempio, gli obiettivi economico-finanziari sono indispensabili per la corretta operatività delle aziende nel medio-lungo periodo. Sull'importanza delle strategie si focalizza il filone di pensiero manageriale chiamato "Positioning School",

fondato sulle idee proposte da Michael Porter nel saggio *Competitive Strategy* del 1980. Come afferma il fondatore della citata scuola, per ottenere dei buoni risultati aziendali è necessario porre degli obiettivi perseguibili e delle strategie condivise, soprattutto quando si governa delle aziende che si troverebbero altrimenti a competere tra di loro (vedi Mintzberg, H. et al. 1998).

Per quanto riguarda il sistema portuale dell'Alto Adriatico, tale necessità si concretizzerebbe nel momento in cui si decidesse di costruire un progetto comune tra i menzionati porti. Vi sono inoltre altre importanti realtà portuali che operano nelle vicinanze geografiche, ad esempio il porto di Monfalcone (di medio-piccole dimensioni) e quello di Venezia – Marghera (di medio-grandi dimensioni). Storicamente, tra i porti dell'Alto Adriatico non vi è stata grande sinergia né vi sono stati degli obiettivi strategici condivisi. In passato sono prevalsi, almeno in superficie, la competizione e lo sviluppo individuale.

Per citare Bartlett e Goshal, i cambiamenti esterni non rappresentano soltanto dei rischi, bensì vanno considerati come degli stimoli che promuovono lo sviluppo di nuove capacità e di nuove conoscenze (Bartlett e Goshal, 1989; vedi anche Morgan et al., 2001). Quando non c'è alternativa alla competizione esterna, bisogna imparare a gareggiare meglio degli avversari e possibilmente in gruppo. Considerando la crescente competizione nel settore portuale a livello globale, diventa desiderabile una maggiore collaborazione tra i porti, in modo tale da confluire in un singolo sistema operativo, basato su una cultura imprenditoriale e su un modello organizzativo condiviso.

#### 4. I VANTAGGI DI UN MODELLO A NETWORK NELLA GESTIONE PORTUALE

Il modello a rete può essere applicato con successo all'organizzazione del sistema portuale; come evidenziato nei paragrafi precedenti, tale modello è altamente diffuso in altri settori economici e nei vari sistemi imprenditoriali regionali. Utilizzando il modello a forma di rete, i singoli porti costituirebbero dei punti di coesione all'interno di un sistema portuale più ampio, ovvero il sistema portuale dell'Alto Adriatico. Seguono alcuni dei possibili vantaggi offerti da tale modello:

- Le reti aziendali ed economiche possono essere flessibili e di varie configurazioni: a stella, a piramide, a *clique* (Windolf, 2002). Perché un network funzioni in modo efficiente e a lungo termine, è necessario che gli elementi costituenti condividano gli stessi obiettivi aziendali e le strategie comuni. Nel caso dei singoli porti, ciò non comporterebbe alcuna limitazione della loro specificità a livello operativo; il modello promuove la specializzazione e dunque la differenza in termini di servizi offerti e merci trattate.

- Per una collaborazione proficua, gli agenti economici (nel nostro caso, i singoli porti), devono essere uniti dagli stessi valori, ovvero da un modello organizzativo condiviso. Il modello a rete offre dunque un contesto comune all'interno di cui diventa possibile sviluppare una cultura *mission-oriented* (e dunque propositiva).

- Il modello a rete offre la possibilità di dialogo con altre realtà esterne, ovvero con soggetti privati (aziendali) e pubblici (amministrativi, politici). Una maggiore coesione dei sistemi portuali e delle infrastrutture deve pertanto essere favorita da politiche regionali e da una normativa ben temperata. Il contesto considerato – quello del sistema portuale – è un ottimo esempio di come la politica e le leggi possono coordinare l'economia regionale e favorirne lo sviluppo.

- Il network tende a promuovere l'internazionalizzazione spontanea. Per parafrasare Bonami e Rullani, «le realtà portuali, singolarmente o come sistema, devono investire fortemente in nuove relazioni transfrontaliere, per entrare nei nuovi network, e devono codificare il loro sapere contestuale tradizionale, sia per relazionarsi meglio con l'esterno, sia per poter presidiare più adeguatamente tale sapere, trasformandolo in fonte di vantaggio competitivo per il sistema regionale»(Bonomi e Rullani, 2000).

## 5. CONCLUSIONE

In questo articolo il modello di gestione a rete è stato applicato in vista di una maggiore collaborazione tra le diverse realtà portuali dell'Alto Adriatico. Considerando la crescente competizione a livello globale, una maggiore vicinanza nel management dei singoli porti è probabile ed altamente desiderabile. Il modello è stato delineato in modo da poter offrire spunti per altre riflessioni sullo stesso argomento.

I singoli sistemi portuali operano all'interno di un contesto economico in cui il modello a rete è ben sviluppato. All'interno di un modello a rete proprio, i singoli porti costituirebbero dei punti di coesione di un sistema più ampio. I punti di forza di tale sistema risiedono nella specializzazione a livello operativo, nello sviluppo di una cultura *mission-oriented*, nel dialogo con enti privati e pubblici, e nell'internazionalizzazione spontanea.

## BIBLIOGRAFIA

Airoldi A. et al. (2006), *Piccole imprese e distretti industriali. Politiche per lo sviluppo in Italia e in America Latina*. Bologna: Il Mulino.

Bartlett, C.A. e Ghoshal, S. (1989), *Managing Across Borders – The Transnational Solution*. Boston: Harvard Business School Press.

Belak, J. et al. (2005), *Innovativeness of Slovenian Enterprises and the Role of the MER Model of Integral Management. Proceedings of 3rd International Conference on Management, Enterprises and Benchmarking*. Budapest: Budapest Tech.

Bonomi, A. e Rullani, E. (2001), *Rapporto sui principali distretti italiani*. Aaster. ([www.aaster.it/territorio/rapporto](http://www.aaster.it/territorio/rapporto))

Collins J.C. e Porras J.I. (1996) *Building Your Company's Vision*, "Harvard Business Review", Settembre – Ottobre.

Institute of Macroeconomic Analysis and Development (2001), *Slovenia in EU. Strategy of Slovenian Economic Development*. Ljubljana: 2001.

Mintzberg, H. et al. (1998), *Strategy Safari. A Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. London: Prentice Hall.

Morgan, G. et al. (2001), *The Multinational Firm. Organizing Across Institutional and National Divides*. Oxford: OUP.

North, D.C. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*. Bologna: Il Mulino.

Porter M. (1998), *Clusters and the New Economics of Competition*, "Harvard Business Review", Novembre – Dicembre.

Windolf, P. (2002) *Corporate Networks in Europe and the United States*. Oxford: OUP.

## SITI CONSULTATI:

Siti governativi:

[www.europa.eu/eurostat](http://www.europa.eu/eurostat)

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

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

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

Siti aziendali:

[www.area.trieste.it](http://www.area.trieste.it)

[www.luka-kp.si](http://www.luka-kp.si)

[www.fincantieri.com](http://www.fincantieri.com)

[www.porto.trieste.it](http://www.porto.trieste.it)

*giurisprudenza*

---



# Consiglio di Stato, Sez. VI, 12-06-2007, sentenza n. 3082

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

## DECISIONE

sul ricorso in appello n. 4337/2006 proposto da REGIONE CAMPANIA rappresentata e difesa dall'Avv. LODOVICO VISIONE dall'Avv. MASSIMO LACATENA e dall'Avv. VINCENZO COCOZZA con domicilio eletto in Roma Via POLI n. 29 presso AVVOCATURA REGIONALE CAMPANIA;

contro

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI non costituito;  
CONSORZIO NAUTICON rappresentato e difeso dall'Avv. Beniamino CARAVITA DI TORITTO con domicilio eletto in Roma Via di Porta Pinciana, 6;  
COOP. BAIOS-IMPRESA LAVORATORI PORTUALI DI BAIA SCPL A R.L. rappresentato e difeso dall'Avv. Ennio DE VITA, dall'Avv. Giancarlo GARGIONE e dall'Avv. Sabato CRISCUOLO con domicilio eletto in Roma Via Gallia n. 122 presso Carmine DE VITA;  
SAMOP SERV. AUS. ORM. E PILOTAGGIO – SOC. RAMAZIO GENNARO SPED. DOG.LI MARITTIME TERR. AEREEE rappresentati e difesi dall'Avv. Corrado DIACO e dall'Avv. Simona GAMBARDELLA con domicilio eletto in Roma Via Emilia n. 88 presso Stefano VINTI;

SOCIETÀ AUTO MOTO NAUTICA DAY DREAM ARL – SOCIETÀ SIBILLA TOUR SRL rappresentati e difesi dall’Avv. Ludovico GRASSI con domicilio eletto in Roma Via Tommaso D’AQUINO, 80;  
COMUNE DI POZZUOLI non costituito;  
COMUNE DI BACOLI non costituito;  
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI non costituito;  
ILLIANO Antonio rappresentato e difeso dall’Avv. Carlo RUSSO con domicilio eletto in Roma Lungotevere Flaminio, 46 – IV B presso Gian Marco GREZ;  
MINISTERO DELL’AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO non costituito;  
ENTE PROVVISORIO DEL PARCO ARCHEOLOGICO DI BAIA non costituito;  
GEN-GES SRL non costituito;

per l’annullamento

della sentenza del TAR CAMPANIA – NAPOLI: SEZIONE VII n. 2131/2006, resa tra le parti, concernente RILASCIO CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME;

Visto l’atto di appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: CONSORZIO NAUTICON;  
COOP. BAIOS- IMPRESA LAVORATORI PORTUALI DI BAIA SCPL A R.L.;  
SAMOP SERV. AUS. ORM. E PILOTAGGIO; SOC. RAMAZIO GENNARO SPED. DOG.LI MARRITTIME TERR. AEREE; SOCIETÀ AUTO MOTO NAUTICA DAY DREAM ARL; SOCIETÀ SIBILLA TOUR SRL; ILLIANO ANTONIO;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Udita alla pubblica udienza del 13/3/2007 la relazione del Consigliere BALUCANI e uditi, altresì, l’Avv. COCOZZA, l’Avv. LACATENA, l’Avv. CARAVITA DI TORITTO, l’Avv. DE VIVO per delega dell’Avv. GARGIONE e l’Avv. DIACO;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

#### FATTO

Con ricorso proposto dinanzi a TAR Campania il “CONSORZIO NAUTICON”, premesso:

- di essere un Consorzio costituito da trenta piccole e medie imprese operanti nel settore diportistico con particolare riferimento agli approdi di Baia e Misero.
- di essere in tale qualità titolare sin dal 2001 di alcuni specchi acquei siti nel porto di Baia, in forza di concessione rilasciati dalla Capitaneria di Porto 30 agosto 2001, n. 60;

- di avere ottenuto, a partire dalla stagione 2002 dalla Regione Campania, concessioni annuali per l'occupazione di specchi acquei all'interno del Porto di Baia;

che anche per la stagione 2005 aveva presentato istanza di rinnovo della concessione, ma la Regione con nota del 28.4.2005, aveva opposto "motivi ostativi all'accoglienza dell'istanza";

Ha impugnato il decreto dirigenziale 3.5.2005, n. 75 con il quale la Regione Campania ha approvato l'"Avviso per il rilascio di concessioni demaniali marittime su specchi acquei ricadenti nella area C del Parco Sommerso di Baia, Comune di Bacoli con finalità di servizi annessi alla nautica da diporto" includendovi alcuni specchi acquei oggetto di provvedimenti concessori rilasciati in favore del Consorzio Nauticon ha impugnato altresì la anzidetta nota della Regione 28.4.2005 ed il D. Interministeriale 7.8.2002 con il quale è stato istituito il Parco, limitatamente all'art. 3, 1° c., lett. F).

Questi i motivi di gravame dedotti:

1. Il rilascio delle concessioni demaniali marittime nel porto di Baia rientrerebbe nelle attribuzioni dello Stato, in quanto l'art. 105, 2° c., lett. E) D.Lgs n. 112/98 (che ha trasferito alle Regioni le competenze amministrative per la gestione dei beni demaniali marittimi in relazione ai porti di rilevanza economica regionale ed interregionale) dovrebbe essere interpretato alla luce della specifica natura del Parco Sommerso di Baia e del nuovo Titolo V della Costituzione che riserverebbe alla competenza esclusiva dello Stato la materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

È anche irragionevole la adesione da parte della Regione del decreto dirigenziale impugnato, perdurando lo stato di incertezza in ordine alla competenza come dimostrato dal conflitto di attribuzioni sollevato davanti alla Corte Costituzionale dalla stessa Regione nei confronti della determinazione del Ministero dell'Ambiente in data 20.3.2003 che rivendicava la propria competenza.

2. L'Amministrazione regionale non avrebbe potuto ricomprendere nell'Avviso specchi acquei già assegnati al Consorzio con la concessione 8.8.2001, n. 60 poiché a questa dovrebbe riconoscersi durata essenziale.

3. È incomprensibile la ragione per la quale una parte dello specchio acqueo già occupato legittimamente dal Consorzio, non sarà più oggetto di concessione demaniale.

4. Non sarebbero stati esplicitati i "motivi ostativi" all'accoglimento dell'istanza di rimborso presentata dal Consorzio.

5. Gli atti impugnati sarebbero illegittimi nella parte in cui assumerebbero a criterio di preferenza tra più concorrenti, quello della residenza (o della sede giuridica) dei Comuni ricadenti nell'area, trattan-

dosi di criterio in contrasto con le norme e i principi comunitari e costituzionali.

6. L'Avviso sarebbe illegittimo in quanto preclude la presentazione di più istanze in forma singola o associata da parte del medesimo soggetto.

7. Sarebbe illegittima la previsione dell'Avviso che ricomprende nell'ambito della procedura di assegnazione gli specchi acquei che si affacciano sul litorale ad Ovest dei pontili.

In data 27 giugno 2005 il Consorzio ha depositato atto di motivi aggiunti notificato il precedente 24 giugno per l'annullamento del decreto dirigenziale 13.6.2005, n. 111 con il quale la Regione ha approvato la graduatoria finale di cui all'Avviso, nella quale il Consorzio risultava collocato al 12° posto con punt. 44,5 a fronte dei soli 7 lotti disponibili.

Nei confronti dell'anzidetto decreto venivano dedotti due gruppi di censure attinenti:

- alla incompetenza della Regione Campania (al riguardo venivano ribadite le censure del ricorso introduttivo, aggiungendosi che le funzioni amministrative in subiecta materia spetterebbero ai Comuni in applicazione dell'art. 42 D.Lgs n. 96/1999);
- alla illegittimità della graduatoria (al riguardo venivano ribadite le stesse censure del ricorso introduttivo).

In data 5 agosto 2005 il Consorzio depositava altro atto contenente motivi aggiunti con il quale rappresentava di essere venuto a conoscenza di due profili di illegittimità della procedura impugnata: rispettivamente per avere la Regione inserito in graduatoria soggetti che non svolgono attività di ormeggio (come Day Dream, Sibilla Tour, Sea World, Coppola Michele e Cantiere Navale Postiglione) o, attività a scopo di lucro (come la Lega Navale).

In data 23 novembre 2005 il Consorzio depositava un ulteriore ricorso per motivi aggiunti (spedito per la notifica il precedente 18 novembre) chiedendo l'annullamento dell'Intesa Stato-Regioni del 14 luglio 2005 che affidava alle Regioni o agli enti locali il rilascio delle concessioni demaniali nelle aree B9 e C9 delle Aree marittime protette; chiedeva altresì l'annullamento di tutti i verbali di gara.

Quanto all'intesa il Consorzio ne deduceva l'illegittimità per contrasto con il quadro normativo vigente; quanto ai verbali ne deduceva il contrasto con le previsioni del bando in quanto la Commissione:

- non avrebbe considerato valutabile una serie di servizi (acque, elettricità, primo soccorso, vigilanza) nonché uno dei principali servizi offerti (il servizio di ormeggio);
- avrebbe errato nel voler valutare, a favore del Consorzio, l'esperienza maturata dai singoli consorziati, con la conseguenza che sarebbero stati attribuiti solo 10 punti anziché 20;
- avrebbe errato nell'attribuire il punteggio di cui al criterio A.3 (sede giuridica in ambito comunale).

Costituendosi in giudizio, le Amministrazioni statali eccepivano il proprio difetto di legittimazione passiva, trattandosi di impugnativa di atto della Regione;

La Regione eccepiva l'inammissibilità del ricorso per acquiescenza, sia perché il ricorrente aveva sempre riconosciuto, nella presentazione delle istanze di ricorso alla Regione, la competenza dell'Ente, sia perché aveva comunque partecipato alla procedura impugnata. La Cooperativa Baios-Impresa Lavoratori portuali di Baia, collocatosi al 7° posto, eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in quanto il Consorzio ricorrente avrebbe lamentato una situazione di "carenza assoluta di potere";

La ATI Samop – Ramazio, collocatosi al 5° posto della graduatoria, eccepiva la inammissibilità del ricorso per acquiescenza (avendo lo stesso ricorrente partecipato alla procedura contestata) e per carenza di interesse (avendo lo stesso ricorrente implicitamente riconosciuto per gli anni precedenti, la competenza della Regione);

La RTI Società Auto Moto Nautica Day Dream srl – Società Sibilla Tour srl, 3ª classificata, eccepiva la inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, per mancato superamento della cd. Prova di resistenza; nonché la inammissibilità dei motivi aggiunti concernenti l'Intesa Stato-Regioni e i verbali di gara, per tardività.

La Cooperativa Baios proponeva anche due ricorsi incidentali:

- con il primo, notificato il 24/25 ottobre 2005 e depositato il 29 ottobre 2005, impugnava il decreto dirigenziale 13.6.2005, n. 111 ed i verbali della procedura selettiva nella parte in cui non sarebbero stati esclusi alcuni soggetti (società Artinautica, Consorzio Nauticon, Nautica Fusaro, Nautica Schiano, Capuano Gennaro, Guardascione s.a.s., Day Dream s.r.l., Sibilla Tour, Illiano Antonio) e sarebbe stato attribuito alla Coop. Baios un punteggio inferiore a quello spettante. In relazione al primo punto si deduceva la inosservanza del divieto di partecipazione contemporanea alla medesima gara, dello stesso soggetto, sia in forma singola che associata, statuì la tardività con cui era stato comunicato il recesso dal Consorzio Nauticon delle società anzidette. Il Consorzio Nauticon avrebbe dovuto essere escluso anche per avere omesso di dichiarare l'esistenza di gravi inadempienze nei confronti della Regione. Infine sarebbe illogica e immotivata la attribuzione di forma della Coop. Baios di soli punti 12 (su 20 m disponibili) relativamente al sottocitato B/1 in quanto gli ulteriori servizi dalla stessa offerti non sarebbero stati presi in considerazione.

- Con il secondo ricorso incidentale depositato il 6 dicembre 2005 e notificato il precedente 1° dicembre, la Coop. Baios ha impugnato i verbali della procedura selettiva nella parte in cui le sarebbe stato attribuito un punteggio inferiore a quello spettante riproponendo gli stessi motivi del primo ricorso.

Con la sentenza indicata in epigrafe il TAR Campania – Napoli, Sez, VII, ha così deciso:

- ha disatteso la eccezione di difetto di giurisdizione;
- ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo con il quale era stato impugnato con riferimento alla durata, né l'originaria concessione demaniale n. 60/2001 rilasciatagli dalla Capitaneria di Porto, né quelle successive, sempre stagionali e temporanee, rilasciategli dalla Regione, e dunque avendo portato acquiescenza alle concessioni stesse, ormai scadute; per carenza di interesse, stante la mancata deduzione, nei confronti dell'Avviso, di vizi comportanti l'esclusione dalla partecipazione alla gara.
- Ha dichiarato inammissibili i due ricorsi incidentali proposti dalla Coop. Baios con i quali si contestava anche la mancata esclusione del Consorzio Nauticon dalla procedura selettiva per inosservanza del termine perentorio di trenta giorni previsto dall'art. 22, 1° comma, L. n. 1034/1971 in correlato disposto con l'art. 37 R.D. n. 1054/1924.
- Ha disatteso, con riferimento ai motivi aggiunti, le eccezioni di inammissibilità formulate dall'ATI Samop – Ramazio e dalla Regione Campania per l'acquiescenza e per carenza di interesse, rilevando che l'avvenuta richiesta di ricorso delle concessioni stagionali e la partecipazione alla gara non comportano acquiescenza in ordine alla questione della competenza;
- nel merito, ha dichiarato fondata la censura di incompetenza della Regione dedotta con il ricorso per motivi aggiunti del 27 giugno 2005 ritenendo che – dopo avere riferito la eccezione di genericità della censura sollevata dalla Regione – le funzioni amministrative in materia di “aree naturali protette marine” siano riservate allo Stato, e per l'effetto ha annullato il decreto dirigenziale 13.6.2005, n. 111 e il presupposto decreto dirigenziale 3.5.2005, n. 73.
- Ha dichiarato inammissibile il ricorso per motivi aggiunti del 23 novembre 2005 nei confronti dell'Intesa poiché questa non potrebbe spiegare efficacia retroattiva.

Avverso la sentenza del TAR la Regione Campania ha interposto appello riproponendo le eccezioni di inammissibilità per acquiescenza e di inammissibilità per genericità della censura relativa alla competenza, disattese dal giudice di primo grado, e sostenendo la competenza della Regione relativamente agli atti impugnati.

Avverso la stessa sentenza ha proposto appello incidentale autonomo la Coop. Baios per i seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione artt. 69,70,77,78 e 105 D.Lgs n. 112/1998 e artt. 2,8,18 e 19 L. n. 394/1991 con cui si sostiene la competenza della Regione Campania al rilascio delle concessioni demaniali nell'ambito del porto di Baia;

2. Violazione e falsa applicazione artt. 22 L. n. 1034/1971 e 37 R.D. 1054/1924: con cui si sostiene la tempestività dei ricorsi incidentali proposti in primo grado e si ripropongono le censure ivi contenute: dovendosi prendere come riferimento ai fini della decorrenza del termine per la proporzione del ricorso incidentale non già il ricorso per motivi aggiunti depositati il 24 giugno 2005, bensì il ricorso per motivi aggiunti notificato il 21 novembre 2005.

Si è costituito in giudizio il Consorzio Nauticon che ha contestato la fondatezza dei motivi di appello e ne ha chiesto la reiezione. Si sono altresì costituiti la Samop s.a.s. e la Gennaro Ramazio Spedizioni Doganali s.r.l. nonché la Società Auto Moto Nautica Day Dream s.r.l. e la Società Sibilla Tour s.r.l. che hanno invece chiesto l'accoglimento dell'appello proposto dalla Regione.

Avverso la sentenza del TAR il Consorzio Nauticon ha proposto appello incidentale, per l'ipotesi che venga accolto l'appello principale, per la parte in cui il primo giudice ha dichiarato la inammissibilità della impegnativa rivolta verso l'Intesa Stato-Regione, stante la ritenuta irretroattività della Intesa stessa. I motivi di gravame dedotti con l'appello incidentale possono così riassumersi:

1. L'Intesa in quanto attribuisce alle Regioni e agli Enti locali la competenza a rilasciare le concessioni ricadenti nelle Aree Marine Protette, è in contrasto con le disposizioni legislative vigenti che attribuiscono allo Stato la competenza a rilasciare i provvedimenti concessi nelle aree naturali protette;
2. L'Intesa è altresì illegittima in quanto nessuna disposizione prevede che le Intese Stato-Regioni possano derogare alla legge (né tantomeno alla Costituzione) modificando il sistema di riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni.

Il Consorzio Nauticon ha poi riproposto i motivi dichiarati assorbiti dal TAR, che possono essere così riassunti:

1. Illegittimità della graduatoria, nell'assunto che l'intero procedimento sarebbe carente di istruttoria, in particolare per l'assenza del "Piano Ormeggi" mai approvato dalla Regione; né sarebbero state indicate le ragioni che giustificavano il ricorso alla "procedura licitatoria".
2. Violazione dell'art. 1 D.L. n. 400/1993, comma conv. In L. n. 494/1993 e succ. mod. e integr., nonché eccesso di potere per erroneità dei presupposti: cioè nella parte in cui la graduatoria assegna a soggetti terzi aree sulle quali il Consorzio ricorrente vanta una legittima disponibilità in virtù della concessione demaniale n. 60/2001 cui va riconosciuta durata sessennale.
3. Illegittimità dell'art. 6 dell'Avviso di cui al decreto dirigenziale n. 73/2005 e dell'art. 3, 1° c., lett. F) del D. Interm. 7.8.2002 per violazione

e falsa applicazione della normativa europea in materia di libertà di circolazione; violazione dell'art. 120 Cost.; violazione dell'art. 37 Cod. Navig.

Ciò in quanto è stato previsto un criterio di preferenza per l'assegnazione delle concessioni demaniali fondato sulla residenza del richiedente nel territorio comunale; il D.Int.le con cui è stato approvato il Parco prevede che la disciplina delle attività relative alla canalizzazione dei flussi turistici vengano svolte prioritariamente dai cittadini residenti e da imprese aventi sede nei Comuni ricadenti nell'area.

È irragionevole l'art. 6 dell'Avviso nella parte in cui riconosce soli punti 40 al criterio della "Garanzia di proficua utilizzazione della concessione. Precedenti concessioni", ove si tenga conto che il fine legislativo della concessione, ex art.37 Cod. Nav. È la sua proficua utilizzazione.

È assolutamente generico il criterio di cui al punto 131 dell'art. 6 che fa riferimento alla "organizzazione e qualità del servizio offerto".

È anche irragionevole il criterio di cui al punto B2 secondo cui sono assegnati fino ad un massimo di soli 20 punti per la titolarità di pregressi titoli abilitatori all'utilizzo di spazi demaniali nell'area del porto di Baia.

4. Illegittimità dell'art. 4 dell'Avviso; violazione e falsa applicazione dei principi in materia di concorrenza e di libertà di iniziativa economica nella parte in cui si prevede che "l'istanza in forma singola preclude la possibilità di ulteriori istanze in forma associata e viceversa", e che "la presentazione di più istanze in cui compare il medesimo soggetto, persona fisica o giuridica, in qualsiasi forma singola o associata, darà luogo all'esclusione delle stesse dalla fase di valutazione".

Illegittimità degli artt. 8, 3° comma, lett. C) e 10, 5° comma, dell'Avviso, in quanto attribuiscono all'Amministrazione poteri esorbitanti e del tutto arbitrari.

5. Ai sensi dell'art. 8, 3° comma, lett. A) i concorrenti dovrebbero dichiarare nella domanda, a pena di esclusione, di "accettare senza riserva alcuna l'assegnazione del lotto .....in caso di collocazione utile nella graduatoria finale di merito"; ed ai sensi dell'art. 10, 5° comma, il decreto dirigenziale "...approva la graduatoria finale e dispone l'assegnazione di ciascun lotto ai concorrenti collocatisi in posizione utile di merito, anche tenendo conto di eventuali precedenti attività svolte nell'area interessata".

Con ordinanza n. 7987 del 27/12/2006 la Sezione ha disposto l'integrazione del contraddittorio disponendo la notifica sia dell'appello principale che dell'appello incidentale autonomo nei confronti degli intervenitori "ad adiuvandum" del giudizio di primo grado.

## DIRITTO

2.1. Secondo quanto esposto in narrativa con la sentenza quivi appel-

lata il TAR, in accoglimento del ricorso proposto dal Consorzio Nauticon, ha ritenuto che appartenga allo Stato, e non alla Regione la competenza al rilascio delle concessioni demaniali marittime all'interno del Parco Sommerso di Baia, ed ha conseguentemente annullato il decreto dirigenziale della Regione Campania 3.5.2005, n. 75 con il quale era stato approvato l'Avviso per il rilascio di dette concessioni, ed il connesso decreto dirigenziale 13.6.2005, n. 111 che aveva approvato la graduatoria finale relativa all'avviso stesso.

All'accoglimento del motivo con cui era stata dedotta la censura di incompetenza il TAR era pervenuto dopo avere disatteso le eccezioni di inammissibilità che erano state sollevate con riferimento alla deduzione di siffatta censura.

2.2. Ciò posto, dovrebbero essere esaminati i motivi con i quali nell'appello principale della Regione Campania, e nell'appello incidentale autonomo della Coop. Baios (classificatasi utilmente nella graduatoria dell'Avviso), viene contestata la statuizione del primo giudice in ordine alla competenza; e prima ancora dovrebbe essere esaminato il motivo d'appello con cui la Regione ha riproposto le eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo con riguardo al profilo della competenza.

2.3. Il motivo con il quale la società ricorrente in primo grado ha denunciato la incompetenza della Amministrazione regionale al rilascio delle concessioni demaniali nel Parco Sommerso di Baia è stato ritenuto inammissibile per la considerazione che la società stessa, avendo chiesto annualmente il rinnovo delle concessioni a detta Regione ed avendo partecipato alla procedura di licitazione indetta da questa avrebbe prestato acquiescenza dimostrando di riconoscere come competente l'Amministrazione regionale.

Siffatta eccezione, che viene riportata in appello, è però destituita di fondamento.

Come ha correttamente statuito il giudice di prime cure, perché si possa parlare di acquiescenza, e dunque di decadenza dal diritto di impugnazione, occorre che la Pubblica Amministrazione eserciti un'attività provvedimentale di contenuto ad effetto lesivo nei confronti di un determinato soggetto, e che questi rimanga assolutamente e consapevolmente inerte nell'assunzione delle iniziative giurisdizionali riconosciutegli dall'ordinamento.

Ma nella fattispecie in esame la semplice richiesta di rinnovo della concessione demaniale, come pure la richiesta di partecipazione alla gara, non possono configurarsi come comportamento acquiescente sia per la mancanza di una chiara manifestazione di volontà in tal senso da parte dell'interessato, sia soprattutto per la mancanza di una attività provvedimentale lesiva.

Il vero è che l'eccezione in parola muove dall'unico presupposto che

l'acquiescenza possa essere considerata in relazione al solo vizio di incompetenza, anziché al contenuto lesivo del provvedimento, il che porterebbe alla conclusione di dover ritenere il vizio di incompetenza non censurabile con riguardo ai provvedimenti lesivi emessi ad istanza di parte, e quindi a tutti i provvedimenti di diniego.

2.4. Ugualmente destituito di fondamento è il motivo con il quale si ripropone la eccezione di inammissibilità della censura di incompetenza, in ragione della sua assoluta genericità, non essendo stato individuato in alcun modo il parametro legislativo di riferimento. E ciò in quanto l'eccezione stessa si appalesa infondata in punto di fatto stante il riferimento, contenuto nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti, gli artt. 117 e 118 Cost. e all'art. 105 del D.Lgs. n. 112/1998, sui quali si fonderebbe ad avviso della ricorrente, la competenza dello Stato.

3. Passando al merito della censura di incompetenza è fondato il motivo di gravame con il quale la Regione appellante, e così pure la Coop. Baios, appellante incidentale, contestano che la competenza al rilascio delle concessioni demaniali in un' "Area Marina Protetta" (non è nelle specie il Parco Sommerso di Baia) appartenesse allo Stato.

3.1. Per esattamente inquadrare la normativa di riferimento, occorre muovere dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, che, prevedendo la istituzione e la gestione delle "aree naturali protette", le classifica in tre distinte categorie: i "parchi" (nazionali o regionali), le "riserve naturali" (statali o regionali) e le "aree protette marine": di queste ultime l'art. 18 ne prevedeva l'istituzione con Decreto del Ministero dell'Ambiente, ed il successivo art. 19 ne disciplina la gestione stabilendo tra l'altro che " Beni del demanio marittimo e zone di mare ricomprese nelle aree protette possono essere concessi in uso esclusivo per le finalità della gestione dell'area medesima con decreto del Ministro della Marina Mercantile...".

3.2. Come ha esattamente osservato il primo giudice, è indubitabile che in applicazione della legge anzidetta la competenza ad adottare i provvedimenti di concessione dei beni demaniali ricompresi nelle "aree protette marine" spettano al Ministero della Marina Mercantile (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Il quadro è mutato radicalmente con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 che, in attuazione della delega conferita al Governo con legge 15 marzo 1997, n. 59, ha realizzato un ampio trasferimento funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti subregionali.

Per quanto interessa la controversia in esame, con l'art. 105 di detto D.Lgs. sono state conferite alle regioni, tra l'altro, le funzioni relative "al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia; tale conferimen-

to non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995”.

Orbene, posto che il Porto di Baia non rientra, pacificamente, nel novero dei porti ed aree di interesse nazionale individuate con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995, si tratta di stabilire se il rilascio delle concessioni demaniali nell’ambito delle “aree protette marine” (come è il Parco Sommerso di Baia) rientri nella competenza della Regione ex art. 105 sopracitato, ovvero, ai fini della individuazione della norma sulla competenza si debba far capo alla disciplina racchiusa nelle prime due Sezioni del Capo III intitolate rispettivamente “Funzioni di carattere generale e di protezione della fauna e della flora” (Sez. I), e “Parchi e riserve naturali” (Sez. II).

Con la sentenza impugnata si è ritenuto di individuare le norme sulla competenza, per le concessioni oggetto di controversia, negli artt. 69 e 70 di detto decreto legislativo (collocato all’interno della Sez. i), ove all’art. 69 sono elencati i “compiti di rilievo nazionale per la tutela dell’ambiente”, e tra questi, alla lett. B), quelli relativi: “ alla conservazione e alla valorizzazione delle aree naturali protette, terrestri e marine ivi comprese le zone umide riconosciute di importanza internazionale o nazionale,...”; e all’art. 70 sono conferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative “non espressamente indicate nelle disposizioni degli articoli 68 e 69”.

Alla stregua delle anzidette disposizioni, riguardanti specificamente le “aree naturali protette”, e che assumerebbero una portata derogatrice rispetto alla funzione generale e residuale contenuta nell’art. 105, le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette sarebbe dunque riservata allo Stato.

Su tale impostazione, che rappresenta il nucleo centrale della tesi fatta proprio dal TAR, non può però concordarsi.

3.3. Se è vero infatti che non appare pertinente il riferimento all’art. 105 che attribuisce alle Regioni le funzioni amministrative in materia di porti, giacché nella fattispecie in esame si deve tenere conto della esistenza di un’area protetta marina, la normativa di riferimento per il rilascio delle concessioni demaniali è certamente quella contenuta negli artt. 77 e 78 del D.Lgs n. 112/1998, e non già l’art. 69.

Quest’ultimo infatti è inserito nella Sezione I che si occupa soltanto delle funzioni di carattere generale in tema di protezione dell’ambiente, mentre è la Sezione II (in cui si inseriscono gli artt. 77 e 78) che è rivolta specificamente a disciplinare la distribuzione dei compiti nell’ambito dei “Parchi e riserve naturali”, occupandosi anche della gestione delle concessioni.

A seguire la tesi del TAR, che vede nell’art. 69 la norma di riferimento

per la individuazione dell'ente competente al rilascio delle concessioni demaniali nel Parco Sommerso di Baia, si dovrebbe concludere che le aree naturali protette sarebbero disciplinate sotto due diverse Sezioni (la I e la II); ma ciò non sarebbe affatto coerente con la sistematica del decreto legislativo che nella I Sezione del Capo III disciplina le funzioni di carattere generale connesse a tutti i settori oggetto di "protezione ambientale", mentre nelle Sezioni successive (dalla II alla V) si occupa dei vari settori.

Posto che la fonte normativa delle concessioni demaniali oggetto di controversia deve essere rinvenuta nel combinato disposto dagli artt. 77 e 78 D.Lgs.n. 112/1998, alla stregua di detta normativa la competenza in tema di aree protette marine non può che appartenere alla Regione.

Ai sensi dell'art. 78 infatti "tutte le funzioni amministrative in materia di aree naturali protette non indicate nell'art. 77 sono conferite alle Regioni e agli Enti locali" e, quelle esercitate per il rilascio delle concessioni demaniali nel Parco Sommerso di Baia non rientrano tra le funzioni di "rilievo nazionale" così indicate dall'art. 77: "i compiti e le funzioni in materia di parchi naturali e riserve statali, marine e terrestri, attribuiti allo Stato dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394".

Che non si verta nell'ambito delle funzioni di cui all'art. 77 lo si deduce dalla considerazione che la disposizione in esame (a differenza del successivo art. 78 che prende in considerazione tutte le "aree naturali protette") si riferisce solo a parchi naturali e "riserve statali", vale a dire a due delle tre fattispecie rientranti nel concetto di "aree naturali protette" ex art. 2 L. n. 394/1991, ma non contempla anche la terza fattispecie costituita dalle "aree protette marine".

3.4. Ma quand'anche a ciò si aggiunga che a norma dell'art. 77 "rilievo nazionale" e sono dunque riservate alla competenza dello Stato solo le funzioni attribuite allo Stato dalla legge n. 394/1991, tra queste non può in ogni caso ricomprendersi quella relativa al rilascio delle "concessioni demaniali marittime su specchi acquei ricadenti nella zona C del Parco Sommerso di Baia, con finalità di servizi annessi alla nautica da diporto". Le sole funzioni attribuite allo Stato in tema di aree protette marine sono infatti quelle previste dall'art. 19, 6° comma, L. n. 394/1991, secondo cui "Beni del demanio marittimo e zone di mare ricomprese nelle aree protette possono essere concessi in uso esclusivo per la finalità della gestione dell'area medesima con decreto del Ministero della Marina Mercantile".

Poiché dunque nella fattispecie in esame non è prevista la concessione di un "uso esclusivo" e tantomeno la "gestione dell'area", non si rientra nella competenza residuale dello Stato di cui all'art. 78.

Più in generale il rilascio delle concessioni per i servizi annessi alla

nautica da diporto non rientra tra le funzioni attribuite allo Stato dalla L. n. 394/1991, poiché tali funzioni sono essenzialmente preordinate a finalità di conservazione e tutela delle aree naturali protette.

3.5. Al riguardo giova osservare che il decreto istitutivo del Parco (D.M. Ambiente e Tutela del territorio del 7.8.2002), emesso in attuazione dall'art. 114 L. 388/2000, indica che la finalità del Parco non è solo la tutela ambientale e archeologica dell'area, ma anche la valorizzazione, a fini sociali e occupazionali, delle risorse, nonché la promozione di uno sviluppo socio-economico compatibile anche privilegiando attività tradizionali locali già presenti. Conformemente a tali finalità, di tutela, ma anche di valorizzazione ambientale, le aree ricomprese nel Parco sono state distinte in aree di diversa natura: zona A) di riserva integrale (nella quale possono essere posti in essere solo atti di esclusiva conservazione del patrimonio naturale e archeologico); zona B) di riserva generale e zona C) di riserva parziale (nelle quali prevalgono invece le finalità di valorizzazione e promozione dello sviluppo socio-economico).

Tenendo conto che la zona C) del Parco, nell'ambito della quale è stato previsto il rilascio delle concessioni, non è interessata dal regime di tutela integrale per il quale la legge n. 394/1991 ha affidato allo Stato le relative funzioni, non si rientra nell'ambito di operatività della competenza statale, come definita dall'art. 77.

3.6. Le considerazioni che precedono rendono anche evidente come sia inappropriato il richiamo al parere del Consiglio di Stato, Sez. II, n.2194/2001:

la competenza dello Stato in materia di concessioni all'interno delle Aree Marine Protette è stata infatti ivi affermata con espresso riferimento alle concessioni previste dall'art. 19, 6° comma, L. n. 394/1991, ove non venivano in rilievo situazioni, come quella in esame, in cui sono preminenti le funzioni di valorizzazione dell'area, piuttosto che quelle di tutela ambientale.

3.7. La descritta ripartizione di competenza tra Stato e Regione (con il riconoscimento che appartiene a quest'ultimo il potere di gestire le concessioni demaniali all'interno della zona C) del Parco non si pone in contrasto con l'art. 117, Cost. (nella formulazione risultante dalla modifica del Titolo V della Costituzione). Se è vero infatti che il comma 2, lett. S), riserva allo Stato la competenza legislativa in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", il 2° comma dello stesso articolo ricomprende tra la materia della legislazione concernente anche quella relativa alla "valorizzazione dei beni culturali e ambientali".

In ogni caso non v'è una automatica attribuzione delle funzioni amministrative all'Ente titolare della potestà legislativa. Ed anzi la legge

5 giugno 2003, n. 131, all'art. 7 (recante l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative) ha disposto che, in attesa delle redistribuzioni delle funzioni amministrative tra Stato, Regioni e Comuni sulla base dei "principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza" oltre che della esigenza di assicurare per taluni settori la "unitarietà di esercizio", "le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale" (art. 7, 6° comma).

Ne consegue che l'assetto delle funzioni amministrative concernenti il rilascio delle concessioni demaniali nel Parco Sommerso di Baia rimane ancorato a quanto stabilito dal decreto legislativo n. 112/1998.

3.8. A confermare tale assetto normativo è intervenuta l'Intesa Stato-Regioni stipulata in sede di Conferenza Unificata il 14.7.2005, in attuazione dell'art. 8, 6° comma, L. 131/2003.

Richiamandosi al quadro normativo di riferimento e in particolare alle disposizioni della L. n. 394/1991 e del D.Lgs. n. 112/1998, nonché alla giurisprudenza costituzionale sulla contitolarità delle competenze statali e regionali, in materia di tutela dell'ambiente, e avendo preso atto della "esigenza di assicurare il coordinamento ed il temperamento delle competenze rispettivamente attribuite allo Stato e alle Regioni, al fine di garantire una omogenea e coerente attività amministrativa...", l'Intesa ha previsto che la disciplina delle concessioni demaniali nelle Aree Marine Protette sia diversificata in relazione alle diverse caratteristiche ambientali e alle situazioni socio-economiche che contraddistinguono i tre tipi di area individuati nei decreti.

In particolare nelle zone A) di riserva integrale, non possono essere adottati provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo e delle zone di mare ricadenti all'interno dell'Area Marina Protetta; nelle zone B), di riserva generale, e C), di riserva parziale, tali provvedimenti possono essere invece adottati e rientrano nella competenza delle Regioni o degli Enti locali cui siano state conferite le funzioni.

In conclusione anche in sede di Intesa Stato-Regioni è riconosciuta la competenza regionale al rilascio delle concessioni demaniali nelle zone C) del Parco Sommerso di Baia, e gli indirizzi assunti in tale sede risultano pienamente coerenti con il vigente quadro normativo.

3.9. Avverso l'Intesa il Consorzio Nauticon aveva proposto impugnativa, dichiarata inammissibile dal primo giudice nell'assunto che essa non troverebbe comunque applicazione dal presente giudizio, non potendo in ogni caso spiegare efficacia retroattiva.

Avverso la stessa Intesa il Consorzio ha riproposto impugnativa con appello incidentale.

Al riguardo, in disparte i profili di inammissibilità dell'impugnati-

va sollevati dalla difesa della Coop. Baios, i motivi di censura dedotti dal Consorzio sono palesemente infondati in quanto muovono tutti dall'errato presupposto che con essa si sarebbe innovato all'ordine delle competenze come stabilito dalla normativa vigente.

Al contrario essa appare ricognitiva di un assetto preesistente (quello delineato dal D.L.gs. n. 112/1998 in combinato disposto con legge n. 394/1991) e ripropone solo il compito di garantire un ordinato esercizio delle funzioni amministrative in materia, contemporaneamente alle finalità assegnate a tale istituto dall'art. 8, 6° comma, L. n. 131/2003.

4. Stante la ritenuta infondatezza del motivo concernente la censura di incompetenza della Regione, occorre passare all'esame degli altri motivi di gravame che il Consorzio Nauticon aveva dedotto in primo grado e che non sono stati oggetto di esame in quanto assorbiti.

Tali motivi che possono essere esaminati nell'ordine in cui sono stati riproposti in sede di appello, sono tutti infondati.

4.1. Con il primo motivo si lamenta che l'intero procedimento sarebbe carente di istruttoria per l'assenza del previsto "Piano ormeggi", e si contesta inoltre la sussistenza delle condizioni per far luogo alla "procedura licitatoria".

Quanto a questo secondo profilo il motivo di gravame si appalesa inammissibile prima ancora che infondato, dal momento che la Regione Campania già con delibera di Giunta 5.7.2002, n.3114 aveva stabilito di ricorrere alla procedura dell'evidenza pubblica per l'individuazione degli operatori cui rilasciare la concessione demaniale nel porto di Baia; la omessa impugnativa di detta delibera rende pertanto tardiva e come tale inammissibile la censura relativa alla adesione della "licitazione".

Ma a prescindere dalla questione di rito, il motivo in esame sarebbe comunque infondato dal momento che il ricorso alla licitazione privata è espressamente consentito ai sensi dell'art. 37 Cod. Nav. Ove non sussistano "ragioni di preferenza" in capo a taluno dei richiedenti; e nella fattispecie non può riconoscersi il preteso "diritto di insistenza" in capo al Consorzio Nauticon, dal momento che i titoli concessori vantati dal Consorzio Nauticon avevano carattere provvisorio e stagionale ed erano stati acquisiti al di fuori dalla procedura di pubblicazione di cui all'art. 18 Reg. Cod. Nav.; a ciò si aggiunga che gli specchi d'acqua assentiti allo stesso Consorzio Nauticon negli anni precedenti (2002-2004) sono ricompresi solo in minima parte tra quelli oggetto dell'Avviso.

4.2. Circa l'affermata necessità della preventiva pianificazione e programmazione, e in particolare della approvazione di un piano ormeggi, è sufficiente rilevare che le esigenze di disciplina delle attività di ormeggi, e più in generale dell'uso delle aree ricomprese nel porto di

Baia, erano già state garantite con l'intervenuta approvazione del Parco Archeologico Sommerso di Baia ad opera del D.M. 7.8.2002.

4.3. Infondato è il motivo con il quale il Consorzio Nauticon sostiene che la graduatoria è illegittima nella parte in cui assegna a soggetti terzi aree sulle quali lo stesso vantava una legittima disponibilità in virtù della concessione demaniale n. 60 del 2001. Il motivo assume infatti a suo presupposto che la concessione in parola, ancorché stagionale, si sarebbe trasformata in concessione di durata sessennale per effetto dell'art. 10 L. n. 88/2001.

Una siffatta prospettazione non può essere condivisa giacché si pone in palese contrasto con la natura di detta concessione della quale il Consorzio Nauticon si è sempre premurato di chiedere il rinnovo stagionale, e che non è stata mai oggetto di impugnativa in relazione alla apposizione del termine di durata.

4.4. Anche le censure che si appuntano sui criteri di valutazione adottati ai fini della attribuzione dei punteggi ai concorrenti sono destituite di fondamento.

Al riguardo non appare affatto irragionevole la preferenza accordata agli operatori locali, tenuto conto che la procedura di affidamento oggetto di contestazione trae origine dalla riconversione del porto di Baia da commerciale a turistico e dalla conseguente esigenza di mantenimento dei porti di lavoro. Né può dirsi che tale criterio si ponga in conflitto con il principio della libera circolazione delle persone e delle cose, posto che il criterio della residenza nel territorio comunale costituiva solo un titolo valutabile in termini di punteggio, e non già un requisito di partecipazione alla gara.

4.5. Ugualmente immune dal dedotto vizio di irrazionalità è la prevista attribuzione di "soli" 40 punti per il criterio "Garanzia di proficua utilizzazione della concessione - Precedenti concessioni", a fronte dei 60 punti ricorrenti per il criterio "Rilevante interesse pubblico", giacché diversamente da quanto sembra ritenere la difesa del Consorzio Nauticon, la scelta del concessionario a norma dell'art. 31 Cod. Nav. deve tenere conto non solo della più proficua utilizzazione della concessione, ma anche di "un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico".

È dunque pienamente legittimo l'operato dell'Amministrazione regionale se nell'esercizio della discrezionalità alla stessa riservata nella definizione dei criteri di valutazione delle domande, abbia ritenuto di attribuire un peso maggiore, in termini di punteggio, al parametro dell'interesse pubblico.

4.6. Infine dovrebbero ritenersi inammissibili gli ulteriori due motivi di gravame riproposti in sede di appello con i quali si censurano previsioni dell'Avviso concernenti le modalità di partecipazione alla selezione, e le modalità di assegnazione dei lotti.

Quanto alla prima, il divieto di partecipare alla selezione sia in “forma singola” che in “forma associata” non ha infatti precluso al Consorzio Nauticon la possibilità di concorrere e di essere collocata in graduatoria (anche se in posizione non utile), sì che lo stesso non ha subito alcuna lesione dalla clausola dell’Avviso.

Per quanto concerne poi la prevista distribuzione dei lotti indipendentemente dalla posizione in graduatoria (di cui agli artt. 8, 3° comma, lett. C) e 10, 5° comma, dell’Avviso è del tutto evidente che siffatta previsione può essere lesiva solamente per gli assegnatari dei lotti, e dunque il Consorzio Nauticon, essendo rimasto fuori dalle assegnazioni, non ha alcun interesse alla deduzione della censura.

5. Stante la infondatezza di tutti i suesposti motivi di gravame formulati dal Consorzio Nauticon, non occorre passare all’esame dell’appello incidentale della Coop. Baios, nella parte in cui è stata contestata la ritenuta inammissibilità del ricorso incidentale proposto in primo grado e sono state reiterate le censure dei contenuti.

Per la parte anzidetta l’appello incidentale della Coop. Baios deve essere dichiarato dunque improcedibile.

6. Alla stregua di quanto precede l’appello della Regione Campania deve essere accolto; l’appello incidentale della Coop. Baios deve essere in parte accolto (in riferimento alla questione competenza), ed in parte dichiarato improcedibile; l’appello incidentale proposto dal Consorzio Nauticon avverso l’Intesa Stato-Regioni deve essere respinto. Per l’effetto di riforma della sentenza appellata, deve essere respinto il ricorso introduttivo del Consorzio Nauticon e debbono essere conseguentemente confermati i provvedimenti impugnati in primo grado.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese processuali dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando, accoglie l’appello principale della Regione e, in parte, l’appello incidentale della Coop. Baios nei sensi di cui in motivazione. Respinge l’appello incidentale del Consorzio Nauticon.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 13 marzo 2007 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale – Sez.VI – nella Camera di Consiglio, con l’intervento dei Signori:

Giovanni RUOPPOLO  
Carmine VOLPE  
Giuseppe ROMEO

Presidente  
Consigliere  
Consigliere

Luciano BARRA CARACCILO Consigliere  
Lanfranco BALUCANI Consigliere est.

Sottoscrive, ai sensi dell'art. 132 comma 2 cpc, il solo Presidente per essere il Consigliere relatore sospeso dalle funzioni a tempo indeterminato.

Il Presidente  
GIOVANNI RUOPPOLO

Il Segretario  
GIOVANNI CECI  
DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 12/06/2007  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione  
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì.....copia conforme alla presente è stata trasmessa  
al Ministero..... a norma  
dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642.

Il Direttore della Segreteria

# T.A.R. Campania - Napoli

## Sezione VII

### 04-07-2007, n. 6470

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la  
Campania - Sezione settima -

composto dai Magistrati:

- |                              |                          |
|------------------------------|--------------------------|
| 1) dr. Francesco Guerriero   | - Presidente             |
| 2) dr. Arcangelo Monaciliuni | - Consigliere, rel. est. |
| 3) dott. Carlo Polidori      | - Referendario           |

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

sui ricorsi nn. 6613/2006, 6616/2006 e 544/2007 Reg. gen. proposti:  
il primo (n. 6613/2006): dalle società a r.l. Stabia Porto e Stabia Holding,  
in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rispettivamente sig.  
Umberto Oronte e dott. Flavio Di Martino, entrambe rappresentate e di-  
fese, anche disgiuntamente giusti mandati in calce all'atto introduttivo  
del giudizio ed a quelli recanti motivi aggiunti, dagli avv.ti Lucio Bove e  
Rodolfo Pinto, presso il cui studio in Napoli, piazza Bovio, n. 22, è eletto  
domicilio;  
il secondo (n. 6616/2006) ed il terzo (n. 544/2007): dalla sola società Sta-  
bia Porto, in persona dell'indicato legale rappresentante e come sopra

rappresentata e difesa anche in questi giudizi (atti introduttivi e motivi aggiunti) dagli avv.ti Bove e Pinto, anche qui con domicilio eletto presso lo studio degli stessi;

(nel loro coacervo) contro e nei confronti di:

- Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., nonché (in persona) del dirigente dell'Area generale di coordinamento trasporti e viabilità – Settore Demanio marittimo, rappresentata e difesa dall'avv. Lidia Buondonno dell'Avvocatura regionale, con domicilio eletto in Napoli, via S. Lucia, n. 81, presso la sede della Giunta regionale;
- Comune di Castellammare di Stabia (Na), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Donatangelo Cancellino e Sergio Siracusa dell'Avvocatura municipale, con domicilio eletto presso la stessa, in Castellammare di Stabia, e pertanto, ex combinato disposto fra art. 19 l. 1034/1971 ed art. 35 R.D. 1054/1924, da intendersi domiciliato per gli atti e gli effetti del presente ricorso presso la segreteria di questo Tribunale, in Napoli, Piazza Municipio;
- Ministero dell'Interno e l'Ufficio territoriale del Governo/Prefettura di Napoli, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, presso cui sono *ope legis* domiciliati, in via A. Diaz, n. 11;
- Autorità Portuale di Napoli, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio del Mese e Rossella Jandolo, con domicilio eletto in Napoli, piazzale Pisacane presso l'Ufficio legale dell'Autorità Portuale

per l'annullamento, previa sospensione

quanto al primo ricorso (n. 6613/2006):

- dei provvedimenti regionali di diniego di rinnovo delle concessioni demaniali marittime n. 04/2001, 23/2000, 24/1999 e di quella di cui all'atto di sottomissione n. 3 del 10 luglio 1984, quali recati rispettivamente dalle note regionali prot. n. 0860368, 0860276, 0860549 e 0860502, tutte datate 19 ottobre 2006 (le prime tre indirizzate alla Stabia Porto e l'ultima alla Stabia Holding);

quanto al secondo ricorso (n. 6616/2006):

- del provvedimento regionale di revoca della concessione demaniale marittima n. 166 del 21 febbraio 2003, a scadenza 31 dicembre 2007, quale recato dalla nota regionale 0860572, anch'essa datata 19 ottobre 2006 ed indirizzata a Stabia Porto, titolare della concessione;

quanto al terzo ricorso (n. 544/2007):

- della nota dell'Ufficio territoriale del Governo/Prefettura di Napoli, prot. n. I/22063/Area 1/Ter/Osp, datata 25 settembre 2006, comunicata alla Regione Campania con lettera riservata amministrativa in data 16

ottobre 2006 ed acquisita al protocollo regionale il 27 ottobre successivo, sub prot. n. 0886795, con la quale si informa che “nei confronti della società Stabia Porto s.r.l. sussistono tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi della stessa, pur non sussistendo nei confronti del legale rappresentante della citata società cause di divieto o di sospensione dei procedimenti, indicate nell'allegato 1 al decreto legislativo n. 490/1994.....”; nota mai comunicata, né altrimenti conosciuta dalla ricorrente prima della sua esibizione in sede di costituzione della Regione Campania nei giudizi innanzi riportati, R.G. n. 6613 e 6616/2005, avutasi il 15 novembre 2006 (data della Camera di Consiglio di trattazione delle istanze cautelare prodotte in seno ai due primi gravami);

- degli atti ivi richiamati e non allegati, e cioè: del decreto prefettizio del 21 marzo 2006; della relazione conclusiva redatta dalla commissione di accesso e rassegnata il 26 agosto 2006; del verbale del Gruppo Ispettivo Antimafia (GIA) redatto in data 6 settembre 2006;
- di ogni altro atto preordinato, connesso o consequenziale comunque lesivo degli interessi della ricorrente, in una, e per quanto di ragione, a eventuali dinieghi e/o revoche di concessioni, autorizzazioni, contratti;

quanto ai motivi aggiunti in seno ai primi due ricorsi:

- della sopravvenuta concessione demaniale marittima n. 136 del 20 ottobre 2006 rilasciata dal dirigente regionale del Settore Demanio Marittimo in favore del Comune di Castellammare di Stabia;
- delle determinazioni prefettizie poi fatte oggetto dell'autonoma, ultima, impugnativa innanzi riportata (ricorso n. 544/2007);

Visti i ricorsi, i motivi aggiunti nel loro seno proposti e la produzione allegata a ciascuno dei descritti atti;

Visti gli atti di costituzione in giudizio (nei diversi giudizi) della Regione Campania, del Comune di Castellammare di Stabia, dell'Ufficio territoriale del Governo/Prefettura di Napoli e dell'Autorità portuale di Napoli, nonché la documentazione da ciascuno di essi in una ed in appresso depositata;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il consigliere Arcangelo Monaciliuni;

Uditi, alla pubblica udienza del 9 maggio 2007, i difensori delle parti ivi presenti, come da verbale di udienza;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

#### Fatto

- 1- A mezzo delle impugnative proposte tramite i primi due gravami sopra epigrafati (nn. 6613 e 6616/2006, entrambi notificati il 2 novembre 2006 e depositati il successivo giorno 6 dello stesso mese) le società Stabia Porto e Stabia Holding, costituite a seguito della trasformazione della Compagnia portuale “B. Buoizzi” di Castellamma-

re di Stabia ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. B, della l. 28 gennaio 1994, n. 84 ed esercitanti operazioni portuali nell'ambito del porto stabiese, si dolgono dei provvedimenti regionali che hanno negato il rinnovo di quattro delle cinque concessioni demaniali marittime già loro complessivamente nel tempo assentite e revocata la quinta in scadenza al 31 dicembre 2007. Di poi, ad essere impugnata a mezzo di motivi aggiunti, depositati il 3 gennaio 2007, è stata la concessione demaniale marittima rilasciata dalla Regione Campania in favore del Comune di Castellammare di Stabia, costituente (la necessità di farvi luogo) presupposto dei disposti dinieghi e revoca.

Ancora in appresso, a mezzo di ricorso autonomo (n. 544/2007, notificato il 1° marzo 2007 e depositato il successivo giorno 30 dello stesso mese) e di ulteriori motivi aggiunti proposti ancora prima, il 7 marzo, in seno ai primi due gravami, la sola Stabia Porto ha impugnato l'informativa antimafia con la quale il Prefetto di Napoli ha comunicato alla Regione Campania la sussistenza, in capo ad essa società, di tentativi di infiltrazione mafiosa.

- 2- Come riferito e documentato dalle ricorrenti, senza contestazioni *ex adverso*, entrambe le società nascono nel 1994 in osservanza all'obbligo di trasformazione delle compagnie portuali in uno dei tipi societari individuati dall'art. 21 della legge 84 del 1994, recante il riordino del settore portuale.

In particolare, la Stabia Holding, partecipandone al capitale, indirizzandone le attività e concorrendo alla definizione degli obiettivi imprenditoriali, esercita funzioni di gestione rispetto alle attività svolte da Stabia Porto, società quest'ultima operativa avente quale oggetto sociale l'esercizio in condizioni di concorrenza (ed in regime autorizzatorio) delle operazioni portuali di cui all'art. 16, comma 1, della cennata legge 84 del 1994, vale a dire, tra l'altro, il carico, lo scarico, l'imbarco, lo sbarco, il trasbordo, il deposito, la movimentazione in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale.

A mezzo degli atti regionali in epigrafe specificati, tutti datati 19 ottobre 2006, è stato:

- a) negato alla società Stabia Porto il rinnovo della concessione n. 04/2001 "scaduta il 31.12.2004, rilasciata dall'allora competente Capitaneria di Porto di Castellammare di Stabia, avente ad oggetto un manufatto demaniale marittimo di mq. 12 allo scopo di adibirlo ad officina sociale";
- b) negato, sempre alla Stabia Porto, il rinnovo della concessione n. 23/2000 "scaduta il 31.12.2003, rilasciata dall'allora competente Capitaneria di Porto di Castellammare di Stabia, avente ad oggetto una zona demaniale marittima per mq. 1560,00 (cd. Piazzale Picardi) allo scopo di adibirlo a stoccaggio merci, nonché, in forza di autorizzazione ai sensi dell'art. 24 reg.

codice della navigazione, pure emessa dall'allora competente Capitaneria di Porto di Castellammare di Stabia, allo scopo di adibirla a parcheggio”;

c) negato, ancora alla Stabia Porto, il rinnovo della concessione n. 24/1999 “scaduta il 31.12.2002, rilasciata dall'allora competente Capitaneria di Porto di Castellammare di Stabia, avente ad oggetto un'area scoperta (mq. 178,45) ed un manufatto demaniale (mq. 837,80) allo scopo di utilizzarlo quale deposito di merci varie”;

d) revocata, alla ripetuta Stabia Porto, la concessione demaniale marittima n. 166 del 2003 “in scadenza il 31.12.2007, avente ad oggetto un'area di mq. 581,00 allo scopo di adibirla a parcheggio”;

e) negato, qui alla Stabia Holding, il rinnovo della concessione n. 3/1984, rilasciata anch'essa dalla ripetuta allora competente Capitaneria del Porto di Castellammare di Stabia, scaduta il 10.7.1999, avente ad oggetto l'immobile denominato Casa del portuale per mq. 509,00, nonché un deposito attrezzi per mq. 190,00 e un'area asservita per mq. 206,00 su cui realizzare lavori di ristrutturazione per adibirla a spogliatoi”.

Le ragioni che si frapponivano ai rinnovi e che imponevano la revoca dell'unica concessione ancora in corso di validità si sostanziano nella necessità di concedere dette aree al Comune di Castellammare di Stabia, che anche di esse abbisognava per far luogo “alla qualificazione dell'intero porto, oggetto di finanziamento nell'ambito del POR Campania 2000-2006 Mis. 4.6 az B”, di cui alla relativa “progettazione definitiva approvata con deliberazione di giunta municipale n. 25 del 23 febbraio 2006” e di cui ancora prima alle linee programmatiche individuate dalla Regione Campania, con deliberazione di Giunta regionale n. 5490 del 15 novembre 2002, a mente delle quali (linee) andava verificata “la possibilità che il porto di Castellammare di Stabia assumesse anche ad una funzione di ulteriore scalo crocieristico del golfo di Napoli” e (di cui) alle intese intercorse in prosieguo fra le diverse amministrazioni interessate, delle quali si tratterà più nel dettaglio in avanti, nelle considerazioni in “Diritto”.

Va peraltro precisato che i provvedimenti impugnati non si limitano ad enunciare tali ragioni ma, prima delle “Conclusioni”, recano appositi capitoli relativi alla “Ponderazione degli interessi”, “Valutazione del cd. diritto di insistenza”, “Ulteriori Valutazioni”; il tutto, per offrire le considerazioni dell'amministrazione a fronte delle specifiche deduzioni svolte dalle odierne ricorrenti in sede di partecipazione al procedimento.

Anche di esse, per quanto necessario, si dirà in seno alle valutazioni in “Diritto”.

- 3- I riportati provvedimenti sono stati quindi impugnati in una alla concessione demaniale marittima, n. 136 del 2006, rilasciata al ripetuto Comune di Castellammare di Stabia ai fini qui descritti.

Avverso gli atti regionali recanti dinieghi e revoca, sono stati proposti quattro compositi motivi di ricorso, volti a denunciare, nell'ordine:  
3a - Violazione dell'art. 24 e 97 Cost.; degli artt. 1 e 3 l. 241 del 1990; dell'art. 18 , 1<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup> comma, D.P.R. 15.2.1952, n. 328, nonché eccesso (o abuso) di potere per difetto di istruttoria, di motivazione, violazione del giusto procedimento, tardività del provvedimento, disparità di trattamento e sviamento di potere.

In primo luogo, le domande presentate dalle società odierne ricorrenti per ottenere il rinnovo delle concessioni scadute sono state pubblicate nell'albo pretorio del Comune di Castellammare di Stabia nel periodo compreso fra il 24 ottobre 2005 ed il successivo 8 novembre senza che in tale lasso temporale venissero presentate osservazioni, opposizioni, ovvero domande concorrenti sia da parte di terzi genericamente considerati che da parte del Comune di Castellammare di Stabia specificamente individuato; quest'ultimo, infatti, ebbe a presentare la sua domanda di concessione solo il 29 marzo 2006, ossia ben al di là del termine di cui all'art. 18 del D.P.R. n. 328 del 1952, recante il regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione.

Di poi, la domanda del Comune non è stata nemmeno pubblicata, ancorché si fosse di fronte ad una richiesta concessione "di particolare importanza" per entità e scopo ed ancorché detto adempimento costituisse preciso obbligo di legge: per acquisire eventuali osservazioni da parte di "tutti coloro che vi hanno interesse" e per stimolare la presentazione di domande concorrenti.

Ed ancora l'agere della Regione sarebbe viziato dal fatto di non aver ammesso le due società ricorrenti a partecipare alla conferenza dei servizi svoltasi il 5 aprile 2006 ed avente ad oggetto *anche la tematica connessa al rinnovo delle concessioni intestate alla Stabia Porto e Stabia Holding*, in una situazione peraltro in cui l'operato del Comune di Castellammare avrebbe dovuto destare allarme alla luce di affermazioni rese nel corso dei dibattiti avutisi in seno alle sedute consiliari che si erano occupate della vicenda (in ordine alla "residualità di una manodopera di 10 persone", alla sua "irrilevanza" ed al conseguente intento di "battersi perché vengano tolte le concessioni").

3b - Eccesso (o abuso) di potere anche per sviamento, carenza di istruttoria, difetto di motivazione ed insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto.

Non corrisponderebbe al vero che il progetto di riqualificazione (ove anche a ritenersi tale quello prodotto dal Comune) ricomprende anche le unità immobiliari già oggetto di concessioni in favore delle due società attrici; la circostanza sarebbe comprovata dal fatto che il Comune solo a mezzo di una successiva delibera, la n. 34 del 2006, approvò un autonomo progetto finalizzato all'utilizzo di area (già in

concessione alle ricorrenti) ad uso parcheggio pubblico, preoccupandosi anche di chiarire come non vi fosse contrapposizione fra le due iniziative (riqualificazione complessiva del porto e destinazione a parcheggio).

3c - Violazione dell'art. 4 della l. 28.1.1994, n. 84 ed ancora eccesso di potere, carenza di istruttoria e difetto di motivazione.

In ogni caso, ad ammettersi che le ripetute aree già concesse alle due società ricorrenti fossero ricomprese nel progetto di riqualificazione del porto, il diniego dei rinnovi delle concessioni (e la revoca di quella vigente) comporterebbe *“la obliterazione di ogni destinazione sia pur latamente commerciale del porto di Castellammare di Stabia”* e, quindi, la revisione delle sue caratteristiche funzionali (comprehensive di quelle commerciali) senza tuttavia il ricorso alla speciale procedimento di legge per pervenirvi.

3d - Violazione e falsa applicazione dell'art. 41 Cost., dell'art. 37 e ss. Cod. Nav., dell'art. 6, comma 1, lettera c, l. 28.1.1994, n. 84; dell'art. 1, lettera G, D.M. 14 novembre 1994, nonché eccesso di potere anche per sviamento, travisamento dei fatti, ingiustizia, illogicità ed irragionevolezza manifeste anche sotto il profilo della comparazione di interessi assunti concorrenti, carenza di motivazione anche in ordine all'assunta discrezionalità amministrativa comunque controllabile e da riportate al disposto garantistico dell'art. 97 Cost.

La destinazione delle ripetute aree di interesse delle ricorrenti a parcheggio *per fronteggiare, ....all'interno della cinta portuale,.... l'emergenza traffico .... anche a supporto del traffico estivo da e per la penisola sorrentina* non potrebbe sostanziare alcuna prevalenza dell'interesse pubblico, ove solo lo si compari con il dato occupazionale, ossia con la necessità, in sede di rinnovo di concessioni demaniali marittime, di tenerne conto.

Non vi sarebbe stata alcuna contrazione nei volumi del traffico commerciale nel porto nel 2006; la diminuzione constatata in tale anno, infatti, è stata dovuta ad una contingenza legata al diniego di rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni portuali, quale disposta dalla Capitaneria di porto con un provvedimento illegittimo e, in quanto tale, riformato in sede ministeriale.

Nessuna incompatibilità comunque sarebbe a rinvenirsi fra l'iniziativa del Comune ed il permanere di una destinazione anche commerciale del porto e, quindi, con il rinnovo delle ripetute concessioni. L'assunto, peraltro, troverebbe esplicita conferma nello stesso protocollo di intesa sottoscritto in data 7 febbraio 2006 tra Regione Campania, Comune di Castellammare di Stabia ed Autorità portuale, oltre che nella stessa relazione generale al progetto comunale di recupero e riqualificazione dell'area portuale.

Il che, in una alle stesse dichiarazioni del Sindaco sul connubio sviluppo/ soluzione dei problemi occupazionali fatte in occasione della verifica dell'attuazione delle linee programmatiche, renderebbe inspiegabile l'incompatibilità invece predicata dal Comune, e qui in via apodittica, in seno alla successiva conferenza dei servizi del 5 aprile 2006.

Infine, ad (asserita) ulteriore comprova dei pregiudizi che hanno contrassegnato il (confluente) procedere delle diverse amministrazioni, la circostanza che nel rendere la comunicazione ex art. 10 bis della l. 241 del 1990, la Regione ebbe ad indicare fra i motivi ostativi all'accoglimento dei richiesti rinnovi anche il mancato rilascio dell'autorizzazione all'esercizio delle operazioni da parte della Capitaneria di porto, laddove, poi, in sede di definitivo rigetto, si afferma che tale profilo (quello autorizzatorio) è attribuito alla competenza dell'Autorità marittima e non può essere oggetto di valutazione da parte dell'amministrazione regionale.

- 4- Per quanto poi, in particolare, alla revoca della concessione n. 166 del 2003 (ed al connesso rilascio al Comune delle concessioni delle aree già oggetto di essa), in seno al primo atto recante motivi aggiunti, prima di reiterarsi i motivi di ricorso sopra tratteggiati, ne viene denunciata la nullità, in quanto non pronunciata a mezzo di decreto notificato in via amministrativa, come invece imposto dall'art. 26 del D.P.R. 15.2.1952, n. 328.
- 5- Nei giudizi di cui fin qui si è dato conto si sono costituite, tutte dichiaratamente per resistere alle pretese attoree: Regione Campania, Comune di Castellammare di Stabia ed Autorità portuale di Napoli, *subentrata, in virtù di decreto ministeriale in data 18 settembre 2006, pubblicato in G.U. 9 ottobre 2006, nelle competenze già attribuite alla Regione Campania nell'ambito del porto di Castellammare di Stabia nel tratto di costa che va dal Molo Quartuccio al Molo Borbonico* (cfr. memoria di costituzione depositata l'11 gennaio 2007).

Le resistenti amministrazioni hanno replicato agli assunti attorei, sostanzialmente reiterando in questa sede gli articolati contenuti dei provvedimenti impugnati e facendo leva sulla prevalenza dell'interesse pubblico che escluderebbe ogni possibilità di comparazione in una situazione peraltro in cui, per quanto attiene alla concessione revocata, l'assenza di impianti e la durata della stessa, conferivano un'assoluta discrezionalità ex art. 42, comma 1, Cod. Nav.

Di poi, intervenuta, acquisita agli atti del giudizio ed impugnata l'informativa antimafia di cui si dirà nell'immediato prosieguo, il Comune ha eccepito formalmente la sopravvenuta carenza di interesse processuale alla decisione (vedi memoria depositata il 22 novembre 2006), nel mentre la Regione Campania ha evidenziato come "anche

in caso di accoglimento del presente ricorso il Settore Demanio Marittimo dovrebbe comunque adottare un provvedimento di diniego delle richieste concessioni demaniali marittime in esame, atteso che lo stesso si pone quale atto dovuto in ottemperanza alla normativa antimafia” (memoria depositata il 15 novembre 2006).

- 6- Come anticipato, il 15 novembre 2006 (data della Camera di Consiglio di trattazione delle istanze cautelare prodotte in seno ai due primi gravami) la Regione Campania ha depositato agli atti dei giudizi fin lì in essere la nota dell'Ufficio territoriale del Governo - Prefettura di Napoli, prot. n. I/22063/Area 1/Ter/Osp, datata 25 settembre 2006, comunicata alla Regione Campania con lettera riservata amministrativa in data 16 ottobre 2006 ed acquisita al protocollo regionale il 27 ottobre successivo, sub prot. n. 0886795, con la quale si informa che “nei confronti della società Stabia Porto s.r.l. sussistono tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi della stessa, pur non sussistendo nei confronti del legale rappresentante della citata società cause di divieto o di sospensione dei procedimenti, indicate nell'allegato 1 al decreto legislativo n. 490/1994.....”.

Siffatta determinazione, in una agli atti ad essa presupposti, è stata impugnata dalla Stabia Porto sia a mezzo di motivi aggiunti proposti in seno ai gravami già in essere che a mezzo di ricorso autonomo ed (è stata) affidata a sei compositi mezzi di impugnazione (sostanzialmente identici nelle diverse impugnative proposte) recanti la denuncia, sotto più profili, di violazione e falsa applicazione degli artt. 4 del d. l.vo 490 del 1994, 10 del D.P.R. 252 del 1998, 1 septies del d.l. 6.9.1982, n. 629 e delle circolari ministeriali applicative nn. 559 del 14.12.1994, del 18.1.1996 e del 18.12.1998, in una a violazione del giusto procedimento, contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa, difetto di motivazione e di istruttoria, carenza dei presupposti di fatto e di diritto, sviamento, ingiustizia manifesta, iniquità ed arbitrarietà.

Loro tramite viene contestata sia la procedura seguita dal Prefetto, nella prospettazione attorea illegittimamente intervenuto in assenza di richiesta dell'amministrazione procedente ed in presenza di una concessione di valore inferiore ai 300 milioni di (vecchie) lire, sia il merito della informativa, asseritamente basata su dati erronei (soprattutto in quanto i soggetti sui quali l'informativa si sofferma non sarebbero divenuti soci della Stabia Porto, per essere sostanzialmente transitati ex lege nella costituita società in quanto appartenenti alla cessata Compagnia portuale) e su vicende irrilevanti e risalenti nel tempo; ciò peraltro, nel dispiegarsi di una procedura perplessa e contraddittoria atteso che “la Prefettura, con la nota del 25 settembre 2006 e con quella successiva del 23 gennaio 2007, ha dato e continua a dar luogo, quanto ai requisiti ed all'operatività della fattispecie, ad un'ingiustificata

*commistione tra elementi dell'informativa tipica ed elementi dell'informativa supplementare atipica di cui all'art. 1 septies del d. l. 692/11982" (primo motivo di ricorso) e poiché " ... escluso che per quanto sopra argomentato l'informativa prefettizia del 25 settembre 2006 e dunque anche quella del 23 gennaio 2007, possa configurarsi quale informativa tipica, quand'anche per assurdo volesse attribuirsi alla stessa valenza di mera informativa supplementare atipica, sarebbe palesemente illegittima... non essendo stati riportati e/o essendo palesemente travisati gli elementi di fatto e le altre eventuali indicazioni utili ad una valutazione discrezionale della P.A. precedente..." (quinto motivo di ricorso).*

6.a - L'Avvocatura dello Stato, costituita in giudizio in rappresentanza e a difesa dell'amministrazione statale ha versato in atti documentazione, fra cui relazione difensiva (datata 5 aprile 2007) predisposta dalla stessa amministrazione, ai cui contenuti è fatto rinvio con richiesta di rigetto dell'impugnativa.

Le restanti parti intimare e costituite in giudizio non hanno offerto replica di merito.

In seno al ricorso proposto in via autonoma, la Regione Campania ha versato memoria per:

- eccepire preliminarmente la propria carenza di legittimazione passiva nel giudizio (in detto giudizio), che non vede impugnati provvedimenti regionali;

- denunciare l'improponibilità del ricorso, o quantomeno dell'istanza cautelare, posto che il provvedimento prefettizio era già stato fatto oggetto di motivi aggiunti in seno ai due precedenti gravami;

- precisare che il richiamo operato a detto sopravvenuto provvedimento non intendeva affatto giustificare *ex post* le proprie determinazioni, che si reggevano sui contenuti delle medesime (memoria depositata il 14 febbraio 2007).

- 7- Per quanto attiene alle fasi cautelari dei giudizi, la tutela in seno ad essa richiesta è stata denegata con due ordinanze collegiali: la n. 3088 del 15 novembre 2006, resa in via incidentale in riferimento alle impugnative proposte a mezzo degli atti introduttivi dei due primi gravami, previamente in detta sede riuniti, e la successiva, n. 166 del 17 gennaio 2007, resa in riferimento alle impugnative proposte a mezzo dei motivi aggiunti.
- 8- Alla pubblica udienza del 9 maggio 2007, i tre ricorsi sono stati chiamati e trattenuti per la decisione.

#### Diritto

- 1- In primo luogo, ed a conferma della riunione dei primi due già disposta nella sede cautelare, i tre ricorsi in epigrafe segnati vanno tutti riuniti per esser decisi con una sola pronuncia, stante la loro connessione soggettiva ed oggettiva.

La composita controversia, di cui ai singoli gravami ed agli atti recanti motivi aggiunti proposti nel loro seno (in seno ai primi due), vede parte ricorrente due società, la Stabia Porto e la Stabia Holding, operanti nel porto di Castellammare di Stabia (Na) in forza di titoli autorizzativi e di concessioni di aree del demanio marittimo via via nel tempo rilasciate, che si sono viste denegare dalla Regione Campania il rinnovo di quattro di dette concessioni già scadute e revocare la quinta, in corso di validità con scadenza al 31 dicembre 2007 e, di poi, (vede ancora parte ricorrente) la sola Stabia Porto, ossia la società operativa fra le due, destinataria di un'informativa prefettizia secondo la quale *"sussistono tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi della stessa..."*.

Come riportato nel dettaglio nell'esposizione in "Fatto", a mezzo degli atti introduttivi dei primi due giudizi (ricorsi nn. 6613 e 6616/2006) sono stati impugnati i provvedimenti regionali recanti dinieghi e revoca in ragione della ivi dichiarata necessità di concedere le aree in questione al Comune di Castellammare di Stabia che anche di esse abbisognava per far luogo *"alla qualificazione dell'intero porto, oggetto di finanziamento nell'ambito del POR Campania 2000-2006 Mis. 4.6 az B"*, di cui alla relativa *"progettazione definitiva approvata con deliberazione di giunta municipale n. 25 del 23 febbraio 2006"* e di cui ancor prima alle linee programmatiche individuate dalla Regione Campania con deliberazione di Giunta regionale n. 5490 del 15 novembre 2002, a mente delle quali andava verificata *"la possibilità che il porto di Castellammare di Stabia assolvesse anche ad una funzione di ulteriore scalo crocieristico del golfo di Napoli"* e (di cui) infine alle intese intercorse in prosieguo fra le diverse amministrazioni interessate, delle quali si tratterà in avanti.

A mezzo di motivi aggiunti è stata impugnata la concessione demaniale marittima rilasciata per dette aree al Comune di Castellammare di Stabia.

Tramite ulteriori motivi aggiunti sempre in seno ai due ricordati gravami e (tramite) autonomo separato ricorso (n. 544/2007) sono state poi impuginate note e determinazioni prefettizie intervenute per informare la Regione Campania della sussistenza dei tentativi di infiltrazione mafiosa a carico della Stabia Porto.

- 2- In via preliminare rispetto a tutto quanto si argomenterà e concluderà in avanti e sia pur con salvezza di ulteriori specificazioni, va immediatamente precisato che nella prospettazione di parte ricorrente il bene rivendicato ed illegittimamente negato è costituito dal *coacervo* dei beni (aree e manufatti) sottratte alle due società ricorrenti a mezzo dei dinieghi di rinnovi e della revoca di cui si è detto innanzi: nel suo insieme funzionale di immobili destinati alla sede legale di

entrambe le società, allo stoccaggio interno ed esterno delle merci, ad officina sociale, a deposito merci, a spogliatoi, a deposito attrezzi ed a parcheggi e nel suo insieme strumentale all'esercizio di impresa portuale. In tali sensi, infatti, non solo le deduzioni *ex latere* attoreo ma anche la replica delle parti resistenti e quanto a trarsi dalla documentazione versata in atti.

Fermo dunque che alcuna possibilità di frazionamento, in tesi idonea a consentire il prosieguo dell'attività con una sola parte delle aree rivendicate è stata invero adombrata, di certo – ed è quanto più rileva ai diversi fini qui in evidenza – alcuna autonomia funzionale può esser riconosciuta all'area di mq. 581,00, concessa ad uso *parcheggio* a mezzo della concessione n. 166/2003, unica ancora in corso di validità con scadenza 31.12.2007 e, per tanto, fatta oggetto del provvedimento di revoca, impugnato in una agli altri recanti i dinieghi di rinnovo delle restanti concessioni.

- 3- Quanto innanzi premesso, in un corretto dispiegarsi dell'*ordo decisionis* occorre farsi immediato carico dell'eccezione formulata dal Comune di Castellammare di Stabia secondo la quale l'intervento prefettizio "*configura totale carenza di interesse*" alla decisione sui provvedimenti emanati dalla Regione, stante il divieto di legge, ex art. 10, comma 2, D.P.R. 252 del 11998, "*...di rilasciare concessioni a tale Società*" (alla Stabia Porto). Peraltro, tale eccezione si lega alle richieste ed alle considerazioni della medesima Regione Campania, quali da ultimo svolte per negare la propria legittimazione passiva in seno al ricorso autonomo proposto avverso il provvedimento prefettizio e per precisare che "*la Regione, nei giudizi ancora pendenti innanzi a codesto Collegio non ha inteso richiamare il provvedimento prefettizio per giustificare e motivare ex post i provvedimenti regionali ivi impugnati, ma, in relazione alle istanze di sospensione dei provvedimenti regionali impugnati con i ricorsi introduttivi, ha dovuto render noto che l'eventuale sospensione giurisdizionale, a seguito del sopravvenuto provvedimento ostatico prefettizio, non avrebbe impedito all'amministrazione regionale di adottare comunque, in via cautelare, i provvedimenti di revoca o sospensione delle concessioni rilasciate alla società interessata*" (memoria depositata il 14 febbraio 2007).

La tesi del resistente Comune di Castellammare di Stabia non può trovare accoglimento, come per certi versi comprovato dalle stesse argomentazioni addotte, sia pur a diversi fini, dalla Regione Campania.

Ed invero, i ripetuti provvedimenti regionali oggetto delle impugnative di cui agli atti introduttivi dei primi due giudizi (in disparte i motivi aggiunti proposti per impugnare anche nel loro seno la sopravvenuta determinazione prefettizia) sono tutti datati 19 ottobre 2006 e, come fatto rilevare dalla Regione, specificano dettagliata-

mente le ragioni della loro adozione; ragioni che nulla hanno a che vedere con la determinazione del Prefetto, acquisita al protocollo regionale soltanto successivamente: *in data 27 ottobre 2006, sub prot. n. 2006.0886795 e formata "d'iniziativa dell'Ufficio Territoriale del Governo nello svolgimento dei compiti istituzionali"*, come sostenuto *ex latere* attoreo, non contrastato *ex adverso* e, comunque, confermato in atti (vedi produzione della Regione Campania del 17 gennaio 2006, in seno ai ricorsi nn. 6613 e 6616) dai contenuti della nota che la Regione Campania ha indirizzato a Stabia Porto in data 23 novembre 2006, in riscontro alla richiesta di accesso agli atti da questa avanzata a seguito del deposito in giudizio del provvedimento prefettizio, avutosi il 15 novembre 2006, data della Camera di Consiglio di trattazione delle istanze cautelare prodotte in seno ai due primi gravami.

Ne consegue la piena autonomia dei provvedimenti regionali recanti dinieghi e revoca per le ragioni nel loro seno addotte e l'indiscutibile persistenza dell'interesse attoreo al loro annullamento.

La complessiva determinazione regionale di negare alle ricorrenti il prosieguo di disponibilità dei beni demaniali conclude il procedimento innescato dalla domanda di parte di ottenere i rinnovi delle concessioni scadute e, in una, dalle necessità della mano pubblica di cui agli atti posti in essere sotto tale versante. E dunque, a far data dal 20 ottobre 2006, il rapporto (quale che ne sia la corretta qualificazione in presenza delle quattro concessioni già scadute) fra amministrazione titolare delle potestà concessorie delle aree e ricorrenti è cessato a causa e per effetto delle ragioni esplicitate nelle ripetute determinazioni regionali: valide ed efficaci a meno di un loro annullamento in questa sede.

Solo in presenza di detta evenienza si porrà dunque la necessità di assumere determinazioni in ordine alle informazioni prefettizie; pacifico infatti che, per la contraria ipotesi che avesse a vedere l'esito del giudizio confermare la legittimità dei provvedimenti regionali o, meglio, a mandarli immuni dalle censure di parte lasciandone persistere l'efficacia, alcun interesse in questa sede residuerà alla decisione anche sull'informativa prefettizia, qui impugnata solo per quanto essa capace di frapporsi al mantenimento delle concessioni.

Per pervenire a diversa conclusione senza far luogo ad inammissibili sostituzioni nei diritti dispositivi delle parti nel processo, sarebbe infatti stata necessaria un'espressa domanda attorea, fondata nel caso sulla persistenza di un interesse autonomo (a natura morale, con effetti risarcitori, etc.) all'annullamento anche di siffatta determinazione pur ove l'attività dispiegata nel porto di Castellammare avesse avuto a risultare irrimediabilmente preclusa dalla sottrazione delle aree operative per cui è causa. E che tale espressa domanda aves-

se avuto ad esser necessaria risulta confermato anche dal fatto che l'utilizzabilità dell'informativa, *anche per altri procedimenti riguardanti i medesimi soggetti*, è limitata dalla legge *ad un periodo di sei mesi* (art. 2, comma 1, d.l.vo. n. 252 del 1998), fermo l'obbligo del suo *aggiornamento, anche sulla documentata richiesta dell'interessato* (art. 10, comma 8, d.l.vo. n. 252 del 1998 cit.). Elementi, questi, la cui valutazione ai fini dell'interesse della parte non può che esser riservata al suo solo dominio.

In definitiva, la decisione sull'ammissibilità o meno della ripetuta impugnativa avverso l'informativa prefettizia andrà assunta solo all'esito delle decisioni sui provvedimenti regionali; per quanto fin qui detto, essa sarà quindi di inammissibilità per carenza di interesse concreto ed attuale ove (sarà stata) respinta l'impugnativa avverso i provvedimenti regionali, nel mentre la questione andrà approfondita, in rito e nel caso sul merito, per la contraria ipotesi di annullamento di detti ripetuti atti regionali. In tale ultima evenienza occorrerà infatti, in via pregiudiziale rispetto all'esame del merito dell'informativa, soffermarsi – in via astratta ed in concreto riferimento al caso dato, avuto conto al riguardo di quanto già concluso nella sede cautelare – sui *diversi tipi di informative prefettizie* e sulle relative refluenze e, di poi, sulla loro, rispettiva, impugnabilità o meno prima dell'adozione di atti a valle da parte di amministrazioni *in contatto* con i soggetti considerati dalle informative stesse.

- 4- Così respinta l'eccezione del Comune resistente e fissato il corretto progredire dell'iter processuale, deve a questo punto passarsi all'esame delle doglianze rivolte ai provvedimenti regionali a mezzo dei ricorsi n. 6613 e 6616/2006, delle quali si tratterà unitariamente stante la loro identità.

In primo luogo va sgombrato il campo dalla denuncia (di cui al primo atto recante motivi aggiunti) secondo la quale la nota regionale recante la revoca della concessione n. 166 del 2003 sarebbe affetta da nullità in quanto non pronunciata a mezzo di decreto, come richiesto dall'art. 26 del regolamento di attuazione del codice della navigazione, ai cui sensi "*La revoca e la decadenza della concessione .... sono pronunciate con decreto notificato in via amministrativa*".

A differenza, infatti, di quanto si intende sostenere, la norma invocata richiede solo che alla rimozione delle concessioni si faccia luogo in via provvedimentale portandone a compiuta conoscenza il destinatario, senza con ciò imporre l'utilizzo di una sola possibile veste esterna (ove) in presenza di mutamenti nel tempo del soggetto chiamato a formare ed esternare la volontà dell'amministrazione, come avvenuto nelle attribuzioni della (sub)materia qui in esame. Essa, cioè, vuol imporre l'adozione di un atto di volontà capace, per forma

e sostanza, di incidere sulle posizioni giuridiche dei destinatari: *id est*, di un provvedimento; il che consente di *provvedere* alla bisogna a mezzo di qualsivoglia contenitore, cangiante anche a seconda della natura collegiale o monocratica rivestita dall'organo procedente in un dato momento, purché la sua forma ed i suoi contenuti ne consentano la riconduzione alla sfera provvedimentale.

E ciò è quanto qui avviene, posto che alcun dubbio può sussistere sulla natura provvedimentale dell'atto recante, quanto alla forma, stemma ed intestazione della Regione Campania e sottoscrizione congiunta da parte del responsabile del procedimento e dei dirigenti di servizio e di settore competenti, e, quanto ai contenuti, "*la revoca della concessione demaniale n. 166/2003*", le ragioni della stessa e l'avvertenza che "*avverso il presente provvedimento è possibile presentare ricorso al T.A.R. entro 60 giorni dalla notifica...*".

- 5- Procedendo, il primo mezzo di impugnazione contenuto negli atti introduttivi dei giudizi denuncia che illegittimamente la Regione Campania non avrebbe tenuto conto del fatto che le domande di rinnovo presentate dalle ricorrenti erano state pubblicate, ai sensi e per il tempo previsto dalla legge, dal 24 ottobre all'8 novembre 2005, senza che in tale lasso temporale venissero presentate osservazioni, opposizioni o domande concorrenti sia da parte di terzi genericamente considerati che da parte del Comune di Castellammare di Stabia specificamente individuato; quest'ultimo, infatti, ebbe a presentare la sua domanda di concessione - nemmeno pubblicata - solo il 29 marzo 2006, ossia ben al di là del termine di cui all'art. 18 del D.P.R. n. 328 del 1952, recante il regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione.

Ed ancora, prosegue parte ricorrente, l'agere della Regione sarebbe viziato dal fatto di non aver ammesso le due società ricorrenti a partecipare alla conferenza dei servizi svoltasi il 5 aprile 2006 ed avente ad oggetto anche la tematica connessa al rinnovo delle concessioni intestate alla *Stabia Porto e Stabia Holding*, in una situazione peraltro in cui l'operato del Comune di Castellammare avrebbe dovuto destare allarme alla luce di affermazioni rese nel corso dei dibattiti avutisi in seno alle sedute consiliari che si erano occupate della vicenda (in ordine alla "*residualità di una manodopera di 10 persone*", alla sua "*irrilvanza*" ed al conseguente intento di "*battersi perché vengano tolte le concessioni*").

- 5 -a Siffatta composita doglianza, che peraltro riverbera i suoi effetti anche sulle successive di cui ci si occuperà in prosieguo, non può trovare ingresso in quanto si regge sull'erronea prospettiva che le due parti in causa e le rispettive esigenze, quali qui date, possano essere collocate sullo stesso piano.

Così non è; non lo è in riferimento alla normativa speciale che regola la materia ed a quella (più) generale che vi fa da cornice. E così non è non perché vi siano su fronti contrapposti una parte pubblica ed una privata.

Se tale fosse la situazione, ovvero se entrambe le parti fossero in lizza per conseguire lo stesso bene agli stessi fini o a fini analoghi sub specie di esercizio di impresa (all'interno dei limiti posti dall'ordinamento degli enti locali), l'interesse settoriale e concorrente dell'amministrazione comunale per prevalere su quello del privato abbisognerebbe di connotazione e giustificazione specifiche, idonee a consentire di prescindere dal rispetto delle regole a presidio di una sana competizione concorrenziale.

In tale ottica, la prospettazione attorea avrebbe meritato un favorevole apprezzamento ove il Comune avesse presentato domanda di concessione dei beni demaniali, alternativa a quella delle odierne ricorrenti; ma non è questo il caso.

Alla luce delle giustificazioni recate dai provvedimenti impugnati, la disponibilità di detti beni si rende necessaria per soddisfare interessi primari di cui è depositario e portatore non l'amministrazione imprenditrice, ma l'ente locale territoriale tenuto alla cura del generale interesse della collettività amministrata; di più, l'interesse generale qui perseguito è ancor più ampio di quello riconducibile alla comunità territoriale *comunale*; esso infatti spazia, sotto diversi e convergenti profili, nella sfera di attribuzioni non del solo Comune di Castellammare di Stabia, ma di più amministrazioni pubbliche, fra le quali la stessa Regione Campania, titolare del potere concessorio.

In tale contesto l'atto del Comune si innesta strumentalmente nel procedimento *in fieri*: di riqualificazione dell'area portuale, come detto di interesse della mano pubblica nel suo composito insieme; il che esclude che esso (la domanda) possa essere ricondotto(a) pedissequamente alle singole previsioni del codice della navigazione che normano la presentazione delle domande di concessione (art. 5, 6 e 7), lo loro pubblicazione ed i relativi effetti (art. 18) ed il concorso di più domande (art. 37).

Ed invero, se la riqualificazione dell'area portuale costituisce l'interesse pubblico per il cui soddisfacimento sono conferiti i relativi poteri di intervento, non può ritenersi che questi ultimi vadano esercitati all'interno degli stretti binari posti dalle previsioni della normativa di settore invocata *ex latere* attoreo e, alla bisogna, parcellizzata. Tale normativa afferisce infatti a procedimenti tipici per addivenirsi a concessioni, in genere a privati, di beni del demanio marittimo e in tale contesto trovano naturale collocazione i tempi assegnati per produrre opposizioni e la procedura per comparare le “*domande con-*

correnti”, ossia all’unico fine presentate; ne consegue, in disparte la non perentorietà dei termini ivi previsti di cui alla replica dell’amministrazione resistente, che essa non può essere utilmente invocata nella situazione data che vede l’amministrazione pubblica, in essa ricompresa la Regione Campania, titolare dei beni in discorso, abbisognare degli stessi beni per il perseguimento dei propri fini, all’interno di un più ampio ventaglio di interessi pubblici, ciascuno e tutti confluenti nella *scelta strategica* congiuntamente operata.

Quanto fin qui argomentato è sufficiente a far ritenere che nella descritta situazione non vi fosse dunque alcuna domanda da pubblicarsi *per promuovere opposizioni ai sensi e per gli effetti dell’art. 18 reg. Cod. Nav.*; può peraltro aggiungersi che tale conclusione trova ampio conforto nei principi di recente fissati, all’esito di ampia disamina della materia alla luce della normativa comunitaria, da Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168, dai quali chiaro si appalesa come sia l’art. 18 che il successivo art. 37 Cod. Nav., che tratta del concorso di più domande di concessione, e quindi del c. detto diritto di insistenza, sono rivolti a regolamentare il fronteggiarsi di privati. Ciò detto, sulla effettiva portata della scelta strategica e sulle sue refluenze ai fini qui in evidenza, ossia sulla correttezza o meno dell’operato esercizio della discrezionalità correlata al descritto potere (costituente il cuore della causa) si tornerà in avanti con ulteriori considerazioni che, come si vedrà, confermano e rafforzano anche l’infondatezza del mezzo di impugnazione qui definito.

5.b Nello stesso modo e per le medesime ragioni, le ricorrenti non avevano titolo per esser chiamate a partecipare alla conferenza dei servizi o ad altre iniziative sub versante pubblico; quello cui avevano diritto era l’essere ammesse, prima dell’adozione dei provvedimenti pregiudizievoli, al previo ed esaustivo contraddittorio con l’amministrazione regionale, come qui avvenuto e documentato in atti senza contestazione alcuna sul punto.

6- Può proseguirsi esaminando congiuntamente il secondo ed il quarto motivo di ricorso, che vanno accomunati in quanto investono i presupposti di fatto e di diritto, la cui carenza renderebbe illegittimo l’operato regionale a valle.

Come a trarsi da quanto più nel dettaglio in narrativa riportato, la prospettazione di parte ricorrente si regge sostanzialmente su di un’asserita compatibilità fra le iniziative oggetto della scelta strategica e l’esercizio dell’attività di impresa condotta dalle due società con conseguente illegittimità, per sviamento, difetto di istruttoria e di motivazione delle determinazioni che tale esercizio in definitiva vengono a precludere.

Orbene, costituisce risalente acquisizione dottrina e giurispru-

denziale quella secondo cui l'attività amministrativa intesa come funzione rileva giuridicamente come tale nella sua globalità e nella continuità del suo svolgimento. Al di là dei singoli atti – ma, per vero, anche dei comportamenti – tramite i quali l'amministrazione agisce, la fattispecie legale è data dalla sua *attività funzionalizzata*, sicché il procedimento tramite il quale la funzione si manifesta ed estrinseca viene a porre in secondo piano l'atto tradizionalmente inteso come momento compositivo del conflitto fra Autorità e libertà.

Del resto, l'amministrazione pubblica ormai da tempo tende, a ciò astretta anche da più interventi del legislatore, d'insieme e settoriali, alla c.detta "*prefigurazione dell'azione*" che si sostanzia nell'anticipazione, attraverso programmi e piani, di quelle scelte compositive in appresso consacrate negli atti applicativi; anticipazione costituente, sempre più di frequente, le risultanze di un concerto necessitato (che può assumere forme diverse a seconda delle situazioni contemplate) fra diverse amministrazioni, portatrici di interessi di settore in sé differenziati, o solo collocati a livelli diversi, ma a raccordarsi in vista del conseguimento, sia pur in un *progress* procedimentale, di un fine comune nelle diverse e confluenti articolazioni, quale qui indicato:

- nelle linee programmatiche per lo sviluppo del sistema integrato della portualità turistica, individuate dalla Regione Campania con deliberazione di Giunta regionale n. 5490 del 15 novembre 2002, a mente delle quali "*il porto di Castellammare risulta quale indiscutibile risorsa da valorizzare, a cominciare dalla riconversione delle aree e delle strutture demaniali dismesse, verso un uso turistico-recettivo e verso la riqualificazione del waterfront urbano*", all'uopo verificandosi "*la possibilità che esso assolva anche ad una funzione di ulteriore scalo crocieristico del golfo di Napoli*";

- nelle intese intercorse fra Regione Campania, Autorità portuale di Napoli e Comune di Castellammare di Stabia, sfociate nel protocollo sottoscritto il 24 novembre 2005, in cui le parti "*convengono di attivare congiuntamente una azione integrata e coordinata tra le tre amministrazioni per il raggiungimento dei citati obiettivi e per l'accesso ed utilizzo dei finanziamenti che si renderanno disponibili a tale scopo*", laddove i "*citati obiettivi*" nello stesso protocollo individuati sono costituiti nella "*scelta strategica*" di procedere alla creazione di un "*sistema portuale*" che ricomprenda i porti di Napoli e di Castellammare di Stabia, "*avvantaggiandosi delle potenzialità di acquisizione di traffici del primo e delle potenzialità di sviluppo del secondo*": sviluppo, invero, come non ha mancato di sottolineare più volte parte ricorrente, che non esclude il traffico di "*merci varie*";

- nelle azioni, esecutive di detto disegno, intraprese dal Comune e tradottesì: nell'iscrizione nello schema del piano triennale delle

opere pubbliche 2006-2008 e nell'elenco dei lavori annuali 2006 di quelli di riqualificazione dell'area portuale per un importo di Euro 2.500.000,0000 (di cui alla deliberazione n. 128 del 14.10.2005); nell'approvazione del relativo progetto definitivo (di cui alla deliberazione n. 25 del 23.2.2006); nell'acquisizione della disponibilità delle aree portuali già un tempo occupate dai "Magazzini generali" e dai "Manufatti ex depositi sali" (di cui alla concessione demaniale n. 21 del 2005 all'uopo rilasciata al Comune dalla Regione); nella domanda di acquisizione in concessione anche delle restanti aree per cui è oggi causa necessarie all'esecuzione delle opere di cui al cennato progetto definitivo e, quindi, *"alla qualificazione dell'intero porto, oggetto di finanziamento nell'ambito del POR Campania 2000-2006 Mis. 4.6 az B"*, in esse ricompresa, in forza della successiva delibera (sempre) di giunta municipale n. 34 del 2 marzo 2006, anche l'area c.detta Picardi (oggetto della concessione in favore della Stabia Porto n. 23/2000), *"da utilizzare ad area di sosta e di parcheggio al servizio dell'attività della zona, anche a supporto dei maggiori flussi di traffico che si verificano nel periodo estivo nel sistema viario circostante, da e per la penisola sorrentina"*.

- 7- Tale quadro, dichiarato presupposto alle determinazioni assunte oggi a valle dalla Regione, cui compete lo specifico potere di rilasciare le concessioni, non è posto in discussione dalle ricorrenti che, coerentemente, non hanno impugnato gli atti contenenti la scelta strategica a monte, né quelli attuativi adottati dal Comune di Castellammare.

Siffatta scelta processuale, che rende intangibili i contenuti dispositivi di detti atti, appare poter essere ricondotta alla tesi di fondo attorea secondo la quale la prevista valorizzazione e riqualificazione del porto di Castellammare di Stabia all'interno dell'ipotizzato unico sistema portuale non esclude che accanto al suo rilancio turistico-recettivo: di scalo crocieristico con riqualificazione del waterfront urbano permanga la funzione commerciale di traffico merci, di cui in particolare al protocollo di intesa sopra richiamato.

Il dato è indubbiamente corrispondente al vero ove riferito alla permanenza della funzione commerciale, ma non lo è più ove si intende ricavarne che la situazione all'interno del porto debba rimanere immutata, quanto ai profili quantitativi della funzione medesima ed alla futura dislocazione delle aree interessate al traffico merci all'interno della sua nuova configurazione. E ciò in un contesto che vede, all'interno del sistema portuale, il porto di Napoli quello che ha *incrementato notevolmente i traffici marittimi* e, quindi, quello da *ottimizzare* sotto tale aspetto. Così il protocollo di intesa, in coerenza con le linee guida regionali: atti, come detto, rimasti inoppugnati.

- 8- In tale contesto va dunque valutato il corollario attorea, secondo cui le attività che Stabia Porto e Stabia Holding svolgono all'interno del porto non sono incompatibili con il disegno pubblico.

L'affermazione, di per sé e in assoluto, non è scorretta; nondimeno, alla luce di quanto già sopra osservato e di quanto si dirà in appresso non è sufficiente alla bisogna, ovvero a condurre all'annullamento degli atti impugnati.

Parte ricorrente sostiene che è la stessa amministrazione comunale a confermare l'assenza di incompatibilità nel momento in cui, nelle dichiarazioni rese in sede di formazione del verbale del 5 aprile 2006, all'affermazione di una *“completa incompatibilità tra le attività pubbliche di interesse collettivo poste in essere ed il mantenimento o eventuale futuro collegamento con le concessioni in essere”* fa seguire l'ammissione che *“il progetto prevede, a partire dal lotto di riqualificazione già avviato, una ristrutturazione e riorganizzazione che sarà oggetto di futuri approfondimenti ed aggiornamenti, per cui allo stato non è possibile definire nei dettagli l'effettiva utilizzazione e destinazione delle aree e degli immobili costituenti allo stato il porto”*.

Non è revocabile in dubbio che dal coacervo delle posizioni delle parti e dalla documentazione versata in atti emerga con chiarezza il dato che si è di fronte ad una azione progressiva della quale sono al momento definite finalità e correlate scelte di fondo, ma non anche (tutti) i particolari attuativi.

Oltre alle dichiarazioni di cui sopra, ciò si trae pacificamente dai contenuti (indicati dalle parti e non controversi) non solo della delibera regionale n. 5490/2002, a valenza programmatica, e del protocollo di intesa del novembre del 2005, ma anche dalle premesse della delibera di giunta comunale n. 25 del 23 febbraio 2006 in cui si legge che il progetto definitivo, suo tramite approvato, costituisce, come poi ribadito nel verbale del 5 aprile 2006, *“lotto funzionale di un più ampio progetto finalizzato a recuperare, valorizzare e riqualificare tutta l'area portuale compreso la banchina ed i moli ivi presenti...”*

Ciò chiarito, se le aree demaniali per le quali è qui causa (ad esclusione di quella Picardi, fatta oggetto della successiva delibera comunale n. 34 del 2 marzo 2006) siano ricomprese fra quelle già interessate dalla progettazione definitiva approvata con la ripetuta delibera n. 25 del 2006 non è stato dato di acclarare, non emergendo, quanto meno con immediatezza, dalla pur copiosa documentazione progettuale versata in atti e dal Tribunale vagliata.

Le società ricorrenti affermano che *“nel menzionato progetto definitivo..... non vi è alcun riferimento alle unità immobiliari già oggetto di concessione in favore di Stabia Porto e Stabia Holding...”* per proseguire sostenendo che *“di ciò l'Autorità comunale è ben consapevole, tant'è vero che con una successiva delibera di G.C., la n. 34/2006, approvò un ulteriore autonomo progetto... ai fini dell'utilizzo dell'area ad uso parcheggio pubblico .....”*.

Sul fronte avverso, si è in presenza di replica priva di più specifici

riferimenti documentali, incentrata sulla prevalenza dell'interesse pubblico connesso alle intraprese iniziative e l'incompatibilità con esso del perdurare delle concessioni per cui è causa: il tutto con ampi richiami alla giurisprudenza di questo stesso Tribunale (T.A.R. Campania, sez. IV, sent. n. 3055/2004; sez. prima, ord. n. 5816/2003) che, in situazioni asseritamente analoghe, avrebbe sempre concluso per la necessitata prevalenza del pubblico interesse.

Orbene, se pur un'analisi della prospettazione attorea (vedi, in particolare l'incipit del terzo motivo di ricorso: "*Quand'anche dovesse ritenersi .. che le aree .... siano ricomprese...*") e della parte motiva della deliberazione comunale n. 34 del 2 marzo 2006 "*Preso atto che necessita acquisire la restante area portuale, come da grafico allegato, per l'esecuzione delle opere di cui alla delibera n. 25/06.....*" lascia ampi margini di dubbi sulla fondatezza dell'assunto delle ricorrenti, nondimeno non può ignorarsi che, a fronte di una chiara affermazione negativa della parte in ordine alla non inclusione delle aree nel lotto approvato (che, in quanto negativa non ha modo di esser provata), costituiva onere della parte avversa provare il contrario, peraltro avendo, o potendo avere, piena e completa disponibilità degli atti.

- 9- In presenza di siffatta situazione processuale, il Tribunale ritiene di dover definire i motivi in esame allo stato degli atti, non facendo uso dei propri poteri istruttori. Ciò sia in un rigido rispetto delle regole del processo, sia in quanto non è dirimente per la loro definizione l'acquisire certezze sul punto.

È invero acquisita al processo la certezza della scelta della mano pubblica di riqualificare "*tutta*" l'area portuale compreso la banchina ed i moli ivi presenti. Ed è ancora acquisito che detto fine va conseguito nel tempo in un *progress* legato anche e soprattutto ai finanziamenti via via disponibili (vedi protocollo di intesa e relazione istruttoria alla delibera comunale n. 25), il che rende ragione della sopra riportata affermazione del Comune sulla necessità di futuri approfondimenti ed *aggiornamenti*, legati alla situazione in concreto data in relazione ai diversi tempi delle provviste economiche.

Detta scelta -di riqualificazione del porto e del suo waterfront ad uso turistico-recettivo che non esclude anche il permanere della destinazione commerciale, ma in misura ridotta all'interno dell'ipotizzato *sistema portuale*- è stata consacrata nei diversi atti innanzi più volte richiamati e rimasti inoppugnati, sicché non è in discussione in questa sede né riguardo ai suoi contenuti né, per quanto qui più rileva, alla sua prevista attualizzazione progressiva.

Per la medesima ragione non può qui dubitarsi dell'interesse pubblico posto a presidio della richiesta avanzata dal comune a mezzo della ripetuta delibera n. 34 del 2006 per ottenere l'area denominata "*Picar-*

di”, in un quadro di iniziative “non contrapposte, anzi complementari” atteso che “la portualità turistica richiede per la sua realizzazione tempi più lunghi”.

In ogni caso non potrebbe ritenersi che, nella sede amministrativa, avesse avuto a doverne dubitare la Regione: il che, per quanto più rileva, esclude che il suo agire possa essere stato dettato da sviamento.

- 9.a In tale quadro d’insieme è avviso del Collegio che le determinazioni regionali impugnate, quali adottate a valle del descritto coacervo provvedimentale, non siano affette dai vizi che qui si stanno esaminando: difetto di istruttoria, di motivazione e sviamento, in ordine al quale ultimo già innanzi si è in *parte qua* concluso.

Come riportato nelle stesse ed ivi assunto quale parte della motivazione, recente sentenza di questa Sezione, la n. 20186 del 13 dicembre 2005, ha ritenuto legittimo un diniego di rinnovo di una concessione demaniale marittima basato sull’esistenza (solo) di un progetto di fattibilità: situazione quindi assimilabile a quella qui data, tutto concesso alla prospettazione attorea sulla non inclusione delle aree nella progettazione definitiva del lotto funzionale allo stato approvato, ferma comunque l’attuale destinazione impressa all’area *Picardi* dalla separata delibera comunale.

È il caso, anche in presenza del richiamo ai fini motivazionali fattone dall’amministrazione procedente, di riportare i più significativi passi della pronuncia, quali applicabili anche alla odierna fattispecie.

- 9.b Per quanto attiene alla “scelta” (lì trattavasi della sistemazione del porto di Pozzuoli) ivi al momento operata a mezzo di uno studio di fattibilità, la pronuncia ha precisato che lo stesso “*pur non costituendo progettazione (nemmeno) preliminare, implica e comporta una scelta che vincola, in quanto tale, l’amministrazione (nella sua lata accezione) ed il concessionario. Certo, come accade per gli atti generali di pianificazione del territorio vi è poi bisogno di porre mano agli strumenti attuativi, quali quelli in fieri nella odierna vicenda, a partire dalla progettazione preliminare.*

*Nondimeno, come avviene per i piani regolatori, ciò non esclude che sia stata chiusa una fase, avente connotati di autonomia; e che tale fase sia stata qui chiusa è reso pacifico dall’adesione alle scelte operate, quale prestata sia dall’Ente locale depositario del potere di pianificazione che dalla Regione Campania....”*

Sullo stesso punto ha poi aggiunto: “*In breve, la scelta è stata fatta e la sua autonomia ai fini qui dati comporta che non può essere travolta da quante illegittimità avessero avuto a connotare ...*” (lì l’attività del concessionario a valle, qui, nel caso e in tesi, del Comune di Castellammare di Stabia o della stessa Regione Campania, in veste di concedente), proseguendo ancora con l’ulteriore affermazione secondo cui: “*Ma di più; anche ove la scelta stessa avesse ad esser viziata e quindi passibile di*

esser posta in discussione od anche ove essa stessa abbisognasse di ulteriori passaggi procedurali, ove non sufficienti alla bisogna gli atti fin qui intervenuti, in ogni caso mai potrebbe predicarsi l'illegittimità del diniego opposto. Il soggetto non dotato di poteri giudiziari e deputato a valutare, al momento, l'esistenza delle condizioni prescritte per il rilascio del richiesto rinnovo, come precisato nel provvedimento impugnato non avrebbe che potuto agire in conformità alle direttive impartite con delibera di Giunta regionale n. 2 del 2002, che l'autorizzazione al rinnovo delle concessioni ha autorizzato laddove non sussistano ragioni di pubblico interesse di segno contrario. E di certo conforme al pubblico interesse nel caso dato è negare -in difetto di pregressi diritti- un provvedimento ampliativo contrastante con le scelte come innanzi operate e sottoscritte dallo stesso rappresentante della Regione Campania”.

- 9.c E dunque, lì come qui, “in disparte le più recenti precisazioni della giurisprudenza sui limiti in cui può operare, nei confronti di terzi privati aspiranti alla concessione, il diritto di insistenza (Cons. Stato, sez. VI, sentenza 25 gennaio 2005 n. 168)”, poiché “non è di esso che può parlarsi, ma dei limiti alla discrezionalità dell'amministrazione in presenza della situazione qui data, quale innanzi perimetrata”, resta da decidere se l'esercizio della discrezionalità di cui è stato fatto qui uso debba ritenersi o meno legittimo avuta presente la posizione giuridica delle ricorrenti rispetto ai beni rivendicati.

Per proseguire nel parallelo va quindi valutato se anche nella fattispecie oggi in esame, come lì accadeva, non vi siano posizioni di diritto di cui tenere conto. Ciò nella precisazione, ancora recata dalla pronuncia che sta facendo da filo conduttore, che “non esistono preclusioni a nuovi interventi che vanifichino in tutto o in parte le aspettative, ancorché qualificate, dei privati, salvo la necessità di adeguata motivazione. Come è ben chiaro, infatti, nelle fattispecie di che trattasi può porsi solo, beninteso, nella sussistenza dei presupposti, un problema di indennizzi, ma non di sottrazione all'amministrazione del potere di valutare la situazione data, nel suo composito quadro, ed assumere la decisione più confacente all'interesse pubblico”.

Or dunque, nell'odierna fattispecie una situazione di diritto si pone solo in riferimento al provvedimento recante la revoca della concessione n. 166 del 2003, a scadenza 31.12.2007; per quanto attiene ai dinieghi di rinnovo, si era infatti in presenza di concessioni già scadute, e da tempo.

L'amministrazione è consapevole della differenza, tant'è che non ha mancato, sempre all'interno del provvedimento, di evidenziare come l'art. 42 Cod. Nav. differenzi gli obblighi motivazionali a seconda che si sia in presenza di una concessione “di durata non superiore al quadriennio e che non importi impianti di difficile sgombero” revocabile in

sostanza *ad nutum* (1<sup>a</sup> comma), ovvero in presenza di una concessione “di durata superiore al quadriennio o che comunque importi impianti di difficile sgombero” revocabile “per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse” (2<sup>a</sup> comma).

E qui, prosegue il provvedimento, ci si trova di fronte all’ipotesi normata dal primo comma: concessione quadriennale di mq. 581,00 di area ad uso parcheggio, sicché avrebbe anche potuto evitarsi di motivare nel dettaglio l’interesse pubblico e la sua prevalenza, come invece (anche qui) avvenuto.

L’assunto dell’amministrazione, che peraltro argomenta anche ex art. 21 *quinquies* della legge sul procedimento, n. 241 del 1990, va condiviso, nel senso che l’aver indicato le ragioni dell’adozione della revoca, necessitata all’interno del più composito quadro dato, manda la determinazione immune da utili censure.

Ciò, nella precisazione che non vi è necessità di approfondire la portata della normativa di settore – che esclude, in presenza di revoca ex primo comma art. 42, il diritto ad indennizzi, nel mentre lo prevede nei casi di cui al secondo comma, sia pur limitatamente al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato – alla luce delle previsioni dell’art. 21 *quinquies* della l. 241 che l’obbligo di indennizzo impone in via generale. Quest’ultima, infatti, lega comunque espressamente l’indennizzo alla sussistenza del pregiudizio che la revoca abbia comportato; pregiudizio che qui non è dato, come reso palese sia dalla mancanza di opere, sia da quanto si è già osservato in sede di considerazioni iniziali (cfr. precedente punto 2) sulla impossibilità di frazionamento e sulla mancanza di autonomia funzionale dell’area revocata.

- 10- Ne deriva, iniziando a raccogliere le fila, che dinieghi e revoca *simul cadent*, come richiesto dalla situazione data in un contesto di piena consapevolezza refluyente sul piano processuale nel quale non vi sono state sostanziali domande e/o motivi di ricorso differenziate(i).

*Simul cadent* poiché, in una a quanto fin qui detto, a precludere il mantenimento delle concessioni in capo alle ricorrenti per un altro quadriennio era (è stata, in sostanza) la semplice, ma pregnante, considerazione che fa da sfondo al diverso argomentare della Regione Campania che ciò avrebbe comportato una seria ipoteca sul futuro, già ipotecato dalla mano pubblica. Ed invero, sottrarre alla disponibilità pubblica per altri quattro anni i beni in discorso ed affidarli in concessione al privato, oggi nella descritta situazione, avrebbe comportato ben più di un legittimo affidamento a non vederseli poi sottratti in avanti.

- 11- La determinazione regionale non comporta una revisione sostanziale delle caratteristiche funzionali del porto poiché, come ricordato,

non gli sottrae la funzione commerciale; il che, da un canto consente di concludere per l'infondatezza anche del terzo mezzo di impugnazione che residua all'esame, non dovendo farsi luogo alla procedura speciale richiamata dalle ricorrenti e necessaria solo ove ciò fosse avvenuto, e, d'altro canto, impone di precisare, prima di far luogo alle definitive statuizioni, che la ripetuta Regione Campania non avrebbe potuto pervenire a diversa conclusione avuto conto che la funzione commerciale, sia pur ridotta, era destinata a proseguire anche nell'immediato.

Ed infatti, i mezzi attraverso i quali tale ridotta funzione andrà esercitata nell'immediato e nel futuro, a riqualificazione operata, prescindono dalle valutazioni richieste al momento alla Regione e (prescindono, in conseguenza) dalla causa odierna.

Al di là delle attribuzioni delle competenze in materia (si è detto in epigrafe del relativo subentro in esse da parte dell'Autorità portuale di Napoli), ne prescindono per le ragioni già sopra enunciate, ovvero per non potersi assicurare per un ulteriore quadriennio il mantenimento del coacervo di beni in concessione alle ricorrenti, funzionale ad un volume di attività che non è più quello attuale, quale che ne siano le ragioni, o che comunque per scelta programmatica dell'amministrazione è destinato a contrarsi.

Il che significa che alcun rilievo possono qui avere siffatte ragioni, sulle quali pure le ricorrenti si sono soffermate, senza infine potersi sostenere, come anche avvenuto, che, sempre nella descritta situazione, il dato occupazionale relativo agli operatori delle due società - che pur evidentemente esiste - potesse costituire ragione valida per definire diversamente la partita.

In conclusione, deve negarsi che le determinazioni regionali fatte oggetto di impugnativa siano sviate o prive dei presupposti di fatto e di diritto necessari per la loro assunzione.

- 12- Quanto innanzi argomentato e concluso è sufficiente a fare trarre le definitive decisioni in ordine agli atti introduttivi dei giudizi fin qui esaminati; ribaditosi che la controversia attiene all'insieme dei beni negati e che su tale situazione di insieme la Regione era chiamata a provvedere, essi recano doglianze che non possono trovare ingresso ai fini invocati con la conseguenza che le domande di annullamento loro tramite proposte vanno respinte.
- 13- Per l'effetto, come preannunciato e per le ragioni già indicate, vanno dichiarati inammissibili sia i motivi aggiunti proposti nel loro seno per denunciare l'informativa prefettizia, sia il ricorso autonomo allo stesso fine proposto.
- 14- Quanto alle spese dei diversi giudizi, sussistono giusti motivi per disporne l'integrale compensazione tra le parti tutte, avuto conto del

complesso dispiegarsi della vicenda sotto i profili amministrativi e processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Sezione Settima, così provvede sui ricorsi in epigrafe:

1. li riunisce, qui confermando la riunione dei primi due, già disposta nella sede cautelare;
2. rigetta le domande proposte con gli atti introduttivi dei giudizi n. 6613 e 6616 del 2006 per ottenere l'annullamento giurisdizionale dei dinieghi di concessioni e della revoca della concessione ancora in essere, di cui agli atti regionali in epigrafe specificati;
3. rigetta l'ulteriore domanda, proposta in seno ad essi, di annullamento della concessione demaniale n. 136 del 20 ottobre 2006, rilasciata in favore del Comune di Castellammare di Stabia;
4. dichiara inammissibili i motivi aggiunti ancora proposti in seno a detti ricorsi per ottenere l'annullamento della informativa prefettizia, pure in epigrafe specificata e degli atti ad essa presupposti;
5. dichiara infine inammissibile il ricorso n. 544 del 2007 proposto per impugnare, in via autonoma, la descritta informativa prefettizia.

Compensa integralmente tra le parti le spese, le competenze e gli onorari di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 9 maggio 2007.

dott. Francesco Guerriero, Presidente

dott. Arcangelo Monaciliuni, Consigliere, rel., est.

# T.A.R. Liguria - Genova

## Sentenza n. 546/2007

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria  
(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 863 del 2004, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Grandi Trasporti Marittimi Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Inglese, con domicilio eletto presso Giuseppe Inglese in Genova, via Porta D'Archi 3;

contro

Autorita' Portuale di Genova, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandra Busnelli, con domicilio eletto presso Alessandra Busnelli in Genova, via della Mercanzia, 2;

nei confronti di

Ignazio Messina & C. Spa, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Cocchi, con domicilio eletto presso Luigi Cocchi in Genova, via Macaggi 21/5 - 8; Genoa Distri-Port Scarl, Centro Servizi Derna Srl; Tirrenia di Navigazione Spa, rappresentato e difeso dagli avv. Valentino Bassetto, Antonio Liro-

si, Giuseppe Loffreda, Filippo Pacciani, con domicilio eletto presso Nicola Balestra in Genova, piazza Corvetto, 2/5;  
e con l'intervento di  
Terminal San Giorgio Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Munari, con domicilio eletto presso Francesco Munari in Genova, largo S. Giuseppe, 3/23;

per l'annullamento

della delibera di comitato portuale datata 15/4/2004 dell'Autorità portuale concernente definizione dei rapporti concessori relativi ad ambito portuale Libia/Canepa e di ogni atto connesso, nonché per l'annullamento con motivi aggiunti della delibera di comitato portuale datata 14/7/2004 avente ad oggetto verifica dei piani di impresa e di ogni atto connesso, della delibera di comitato portuale datata 7/4/2004 e dei conseguenti atti di concessione demaniale marittima.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell' Autorita' Portuale di Genova;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Ignazio Messina & C. Spa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Tirrenia di Navigazione Spa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22/02/2007 il dott. Davide Ponte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

Con il gravame introduttivo del giudizio la società odierna ricorrente esponeva, in qualità di società di trasporto marittimo autorizzata allo svolgimento di attività portuali nell'ambito del Porto di Genova, di aver presentato all'Autorità portuale odierna intimata in data 12/3/2004 istanza diretta ad ottenere la concessione per 25 anni di un'area pari a mq. 39.000 afferenti l'ambito portuale demaniale retrostante calata Tripoli. In risposta l'Autorità portuale con nota datata 17/3/2004, evidenziava come l'ambito richiesto facesse parte di un più ampio compendio oggetto di una procedura di gara in ordine alla quale l'istanza non era pervenuta entro i tempi previsti dai relativi avvisi; in proposito, si sottolineava altresì come la procedura fosse ancora in corso in relazione alle istanze pervenute e pubblicate nei modi previsti.

La procedura predetta avviata con l'avviso 23/10/2003 risultava peraltro conclusa a seguito della delibera del comitato portuale datata 15/4/2004 da cui emergeva che una domanda era stata respinta, che alcune erano state rinunciate e che le altre domande erano state superate da un accordo datato 1/4/2004 cui aveva partecipato anche un nuovo soggetto (Tirrenia Spa), che non aveva presentato domanda in relazione alla procedura in

questione. L'esponente, non ottenendo riscontro alle proprie richieste affinché anche la propria istanza venisse presa in considerazione, impugnava la delibera 15/4/2004, muovendo le seguenti censure:

- violazione dell'avviso 23/10/2003 e dell'art. 18 l. 84/1994 nonché dei principi generali in tema di procedure concorsuali per l'assegnazione di spazi demaniali, eccesso di potere per errore sui presupposti e travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, in quanto l'assegnazione delle aree alle società controinteressate sarebbe successivo al termine per la presentazione delle offerte, privo del necessario piano d'impresa e riguardante anche un soggetto che non ha formulato istanza di partecipazione nel termine opposto alla Grendi;
- violazione degli artt. 18 cit. e 7 ss. l. 241/90 e del principio del giusto procedimento, analoghi profili di eccesso di potere oltre l'illogicità, in quanto l'Autorità portuale avrebbe dovuto avviare un nuovo procedimento esteso a chi aveva formulato istanza per l'assegnazione di una porzione dell'area in questione;
- violazione della par condicio e del giusto procedimento, analoghi profili di eccesso di potere oltre l'ingiustizia grave e manifesta, avendo assegnato il compendio demaniale a soggetti che hanno formulato nuova istanza, priva del piano di impresa e successiva a quella della ricorrente.

L'Autorità portuale e due (Ignazio Messina e Tirrenia) delle imprese controinteressate, quali concessionarie delle aree, si costituivano in giudizio, chiedevano la declaratoria di inammissibilità ed il rigetto del gravame. Si costituiva altresì in giudizio tramite atto di intervento *ad opponendum* la Terminal San Giorgio, quale consorziata della Genoa Distriport e a sua volta divenuta concessionaria, chiedendo del pari la declaratoria di inammissibilità ed il rigetto del gravame.

Con atto di motivi aggiunti notificato in data 6/10/2004 e depositato in data 21/10/2004, parte ricorrente impugnava la delibera del comitato portuale datata 14/7/2004, con cui venivano ulteriormente approvate le domande dei sottoscrittori dell'accordo e alcuni degli inerenti piani di impresa, conosciuta solo in seguito ad istanza di accesso (datata 26/7/2004 e riscontrata in data 27/8/2004). Avverso tale atto si muovevano le seguenti censure:

- in via di illegittimità derivata le censure predette;
- violazione dell'avviso 23/10/2003 e dell'art. 18 cit., degli artt. 3 e 97 Cost. nonché dei principi generali in tema di procedure concorsuali per l'assegnazione di spazi demaniali, eccesso di potere per errore sui presupposti e travisamento, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, illogicità e sviamento, non avendo predeterminato

i criteri per valutare le proposte né avendo conseguentemente valutato le stesse;

- analoghe violazioni, oltre al contrasto con la previa delibera 15/4/2004, ed analoghi profili di eccesso di potere, avendo approvato le proposte concessorie nonostante la perdurante inadeguatezza di taluni dei piani di impresa e l'inosservanza del termine di dieci giorni prestabilito con la delibera precedente;
- violazione degli artt. 41 Cost. 2 e ss. l. 287/1990 e dei principi di concorrenza, analoghi profili di eccesso di potere, essendo Tirrenia diretta concorrente di Grendi nel trasporto sulle rotte con la Sardegna. Anche avverso tali motivi aggiunti le difese resistenti controdeducevano chiedendo del pari la declaratoria di inammissibilità ed il rigetto del gravame.

Con ulteriore atto di motivi aggiunti notificato in data 6/10/2006 e depositato in data 31/10/2006 venivano altresì impugnati la delibera del comitato portuale datata 7/4/2004 e le singole concessioni demaniali marittime, deducendosi in via di illegittimità derivata i vizi predetti nonché i seguenti:

- riguardo alla delibera 7/4/2004 violazione dell'avviso 23/10/2003 e dell'art. 18 cit., l. 84/1994 nonché dei principi generali in tema di procedure concorsuali per l'assegnazione di spazi demaniali, diversi profili di eccesso di potere non avendo Tirrenia presentato domanda di partecipazione.

Anche avverso tali motivi aggiunti le difese resistenti controdeducevano chiedendo del pari la declaratoria di inammissibilità ed il rigetto del gravame.

Con ordinanza collegiale n. 12/2007, in accoglimento dell'istanza formulata in sede di discussione dall'Autorità portuale e dalla controinteressata Ignazio Messina, questo Tribunale amministrativo regionale disponeva l'acquisizione in via istruttoria di un'istanza sottoscritta da Grendi e Tirrenia per la sub concessione parziale del terminal Tirrenia.

Alla pubblica udienza del 22/2/2007 la causa passava in decisione.

#### DIRITTO

In via preliminare devono essere esaminate le diverse eccezioni formulate dalle difese resistenti in termini di inammissibilità e improcedibilità del ricorso.

In primo luogo, l'inammissibilità del gravame per difetto di interesse viene eccepita per la mancata impugnativa della nota datata 17/3/2004 con cui l'Autorità portuale ha respinto l'istanza di partecipazione di Grendi alla gara per l'assegnazione di una parte del compendio in questione.

Se per un verso in termini sostanziali appare condivisibile la qualificazione della suddetta nota in termini di diniego dell'istanza di Grendi,

sia quale istanza autonoma sia quale tardiva domanda di partecipazione della gara con conseguente insussistenza dei presupposti per la tempestiva impugnativa della indizione della gara, per un altro verso l'eccezione appare infondata in quanto il gravame risulta proposto avverso gli atti successivi, i quali non possono qualificarsi come conclusione della gara avviata con l'avviso datato 23/10/2003: in proposito è sufficiente evidenziare la differenza sussistente fra gli elementi della gara e quelli posti a base delle determinazioni impugnate, di carattere e rilievo sia oggettivo, in quanto le istanze di concessione ed i relativi piani di impresa richiesti sono stati modificati rispetto a quanto presentato per partecipare alla procedura concorsuale, sia soprattutto soggettivo, in quanto non vi è coincidenza fra i soggetti partecipanti, che hanno formulato tempestiva domanda di partecipazione, e quelli individuati quali concessionari, in specie per ciò che concerne Tirrenia.

A quest'ultimo proposito va evidenziato che le istanze di Tirrenia invocate dalle difese resistenti non possono certo assumere rilievo i connotati delle domande di partecipazione alla procedura concorsuale di cui all'avviso datato 23/10/2003, sia da un punto di vista temporale, in quanto proposte ben anteriormente a tale avviso (depositate in data 15/3/2001, 8/7/2002 e 6/5/2003), sia per il relativo oggetto, riguardando la prima la generica domanda di concessione del multiporpose "allorquando vengano a cadere i requisiti attualmente in capo alla CULMV", la seconda la domanda di un'area definita come prospiciente la delegazione di Sampierdarena, e la terza un'istanza di accesso degli atti eventualmente adottati in ordine alla stessa area. Anzi proprio l'istanza di accesso e l'interessamento dimostrato in precedenza per una parte delle aree in questione avrebbe imposto la attivazione per la formulazione di una tempestiva domanda di partecipazione alla procedura concorsuale indetta con l'avviso datato 23/10/2003. Tale ultimo bando, d'altra parte, non dava (ne avrebbe potuto dare) atto di domande già validamente presentate, rispetto alle quali le previste istanze avrebbero dovuto confrontarsi. Del pari, va escluso che l'invocata natura peculiare di Tirrenia, quale esercente di servizio pubblico, dia alla stessa benefici particolari rispetto ai concorrenti, trattandosi di una società di forma privata che si trova ad operare in regime di concorrenza nell'ambito di spazi soggetti all'autorità di ben individuate amministrazioni pubbliche.

Più in generale è ormai pacifico il principio per cui le concessioni di beni pubblici possono essere assentite solo in esito ad una procedura di gara caratterizzata da idonea pubblicità preventiva; qualora si tratti di rinnovo di concessioni di beni pubblici, la gara deve essere depurata da fattori di vantaggio a favore dell'eventuale precedente concessionario (cfr. ad es. Consiglio Stato, sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168). Con particolare riferimento all'ambito portuale vanno poi richiamati i principi già

espressi da questo Tribunale e dalla prevalente giurisprudenza, sia in ordine al necessario rispetto dei principi comunitari in tema di obbligo di gara, sia in merito alla necessità di una fase di pubblicità preventiva della procedura di gara, necessaria ed ineludibile per affidare in concessione i beni pubblici al fine di osservare la parità di trattamento (cfr. ad es. T.A.R. Liguria Genova, sez. I, 16 marzo 2006, n. 225). Fra i corollari di tali consolidate affermazioni assume quindi preminente rilievo l'obbligo di rispettare i principi basilari consistenti nella predeterminazione e pubblicazione delle regole di gara ed il rispetto della par condicio degli aspiranti, con conseguente impossibilità di dare rilievo a risalenti e distinte istanze di una parte degli spazi per la concessione dei quali l'autorità si determini successivamente ad indire la necessaria procedura concorrenziale.

Per ciò che concerne la sussistenza di un interesse in capo a Grendi, la pacifica natura di impresa autorizzata ad operare nel Porto di Genova ed il manifestato interesse ad ottenere la concessione di un'area compresa nell'ambito in questione appaiono elementi sufficienti al fine di ritenere sussistente un interesse diretto, concreto ed attuale ad ottenere l'annullamento degli atti con cui l'autorità portuale ha approvato un accordo intervenuto fra alcuni degli istanti dell'originaria gara ed un soggetto nuovo i quali si sono ripartiti l'area in oggetto secondo modalità e parti diverse rispetto a quelle desumibili dalle istanze formulate nell'ambito della precedente gara. In definitiva, l'interesse azionato da Grendi appare qualificabile altresì alla stregua del c.d. interesse strumentale, l'interesse cioè azionato dall'operatore del settore (nel caso di specie pacificamente individuabile dall'essere autorizzato ex art. 16 l. 84 cit.) al fine di contestare la legittimità degli atti di affidamento in concessione delle aree portuali cui può aspirare. Da ciò ne consegue la sussistenza di un interesse avverso tutti gli atti impugnati, con particolare riferimento alle delibere di approvazione dell'accordo, senza possibilità di scindere fra le diverse concessioni che, in base all'accordo approvato dall'Autorità portuale, sono state ripartite fra le imprese che hanno stipulato lo stesso accordo.

Sempre in via preliminare le parti resistenti hanno eccepito l'inaffidabilità del gravame per carenza di interesse a fronte del divieto di cui all'art. 18 comma 7 l. 84, a tenore del quale "in ciascun porto l'impresa concessionaria di un'area demaniale deve esercitare direttamente l'attività per la quale ha ottenuto la concessione, non può essere al tempo stesso concessionaria di altra area demaniale nello stesso porto, a meno che l'attività per la quale richiede una nuova concessione sia differente da quella di cui alle concessioni già esistenti nella stessa area demaniale, e non può svolgere attività portuali in spazi diversi da quelli che le sono stati assegnati in concessione".

L'eccezione è infondata. La norma in questione non esclude che l'impresa istante possa anche nel caso *de quo* eventualmente optare per la

nuova concessione; d'altra parte sarebbe ben illogico pretendere che l'impresa, autorizzata ad operare nel singolo porto ex art. 16 l. 84 cit., prima di formulare una nuova domanda debba obbligatoriamente dismettere la precedente concessione, specie in considerazione del fatto che la concessione di aree portuali può essere affidata alle stesse sole imprese autorizzate ex art. 16 (cfr. art. 18 comma 1).

Parimenti infondata è l'ulteriore eccezione formulata dalle parti resistenti in termini di improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse, in seguito alla presentazione di successive istanze da parte di Grendi per l'affidamento di porzioni della medesima area: la prima datata 24/5/2006, relativa alla stessa estensione già richiesta e concernente la parte data in concessione a Tirrenia ovvero di altra equivalente; la seconda datata 5/1/2007, acquisita in via istruttoria su istanza delle parti resistenti, presentata congiuntamente a Tirrenia per la autorizzazione alla parziale locazione della porzione di area in questione concessa a Tirrenia in favore di una costituenda società.

Innanzitutto, la formulazione di ulteriori istanze evidenzia la permanenza in capo alla Grendi dell'interesse ad ottenere la concessione di aree comprese nell'ambito in questione.

Inoltre, si tratta di mere istanze di parte in seguito alle quali in termini concreti non viene certo meno l'interesse azionato in questa sede, in specie alla luce della banale considerazione che nessuna di tali istanze risulta essere stata accolta, con la conseguenza che permane l'interesse concreto ed attuale, anche di carattere strumentale dell'operatore del settore, alla riapertura del procedimento di gara per aspirare all'ottenimento della concessione.

Infine, tali istanze non comportano acquiescenza: la prima paventa il possibile superamento del contenzioso subordinandolo all'ipotesi di accoglimento della stessa istanza; la seconda, se nulla dice al riguardo, costituisce del pari una mera istanza e ha ad oggetto l'autorizzazione alla sublocazione dell'area concessa a Tirrenia in favore di una costituenda società, quindi un soggetto nuovo, solo partecipata da Grendi. Le difese resistenti evidenziano il passaggio di tale istanza in cui si precisa che l'esito negativo dell'istanza o la revoca del suo futuro eventuale accoglimento lascerebbero inalterata la situazione attuale; peraltro tale inciso, se da un lato è superfluo ed irrilevante trattandosi di conseguenze disciplinate ex lege e non certo dalla mera volontà dei privati istanti, non costituisce espressione di rinuncia al contenzioso da parte di Grendi, sia in quanto di carattere meramente eventuale, sia per assenza dei presupposti necessari per il formarsi dell'acquiescenza.

A quest'ultimo proposito, ed in generale, va infatti ribadito che l'acquiescenza ad un provvedimento amministrativo sfavorevole postula l'incondizionata accettazione del contenuto precettivo dell'atto da parte

dell'interessato, sicché l'attuale volontà di prestare l'acquiescenza deve escludersi ogni qualvolta, come nel caso *de quo*, l'assetto di interessi venga accettato dal destinatario solo subordinatamente alla realizzazione in futuro di determinate condizioni o specifici presupposti o al fatto che vengano accettate determinate richieste dell'interessato (cfr. ad es. Consiglio Stato, sez. IV, 20 dicembre 2000, n. 6848).

Passando all'analisi del merito del gravame, occorre prendere le mosse dai vizi dedotti con il ricorso principale, da analizzare congiuntamente in quanto connessi. In particolare, parte ricorrente lamenta la violazione dell'avviso 23/10/2003 e dell'art. 18 l. 84/1994 nonché dei principi generali in tema di procedure concorsuali per l'assegnazione di spazi demaniali, oltre che diversi profili di eccesso di potere per errore, in quanto l'assegnazione delle aree alle società controinteressate sarebbe avvenuta sulla scorta di un accordo privo dei requisiti necessari e richiesti dall'avviso, in assenza del necessario avvio di un nuovo procedimento secondo il modello imposto dalla normativa vigente ed esteso alle imprese autorizzate che avevano formulato istanza per l'assegnazione di una porzione dell'area in questione, in violazione della par condicio e del giusto procedimento, in favore di soggetti (in specie Tirrenia) che avevano formulato una nuova istanza, priva del piano di impresa e successiva al termine dettato dal bando oltre che a quella della ricorrente.

Il ricorso appare fondato.

Dall'analisi degli atti di causa emerge come l'Autorità portuale abbia avviato una procedura di gara per l'assegnazione in concessione, ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 l. 84 cit., delle aree e delle banchine afferenti l'ambito demaniale di mq. 245.120 tra i pontili Canepa e Libia e aree retrostanti (cfr. avviso 23/10/2003 sub doc n. 7 dell'Autorità). Le istanze, da presentare entro il termine del 28/11/2003 ore 18.00) avrebbero potuto avere ad oggetto l'intero compendio o parte di esso; avrebbero dovuto essere altresì accompagnate dai programmi di attività e dall'indicazione di elementi richiesti ai sensi dell'art. 18 comma 6 l. 84/94, nonché da alcuni specifici indicati impegni.

Nel termine previsto hanno presentato la propria domanda una serie di soggetti (cfr. doc. da n. 8 a n. 15 dell'Autorità), fra i quali non si ritrovano Grendi e Tirrenia.

In data 12/3/2004 Grendi formulava istanza diretta ad ottenere la concessione per 25 anni di un'area pari a mq. 39.000 afferenti l'ambito portuale interessato dalla gara; a tale domanda l'Autorità portuale coerentemente rispondeva in termini negativi con nota datata 17/3/2004, evidenziando come l'ambito richiesto facesse parte di un più ampio compendio oggetto di una procedura di gara in ordine alla quale l'istanza non era pervenuta entro i tempi previsti dai relativi avvisi; veniva altresì sottolineato come la procedura fosse ancora in corso in relazione alle istanze pervenute e pubblicate nei modi previsti.

Peraltro, nelle more della procedura di gara una parte dei soggetti tempestivi offerenti rinunciava e un'altra parte degli stessi stipulava in data 1/4/2004 un accordo, cui partecipava anche Tirrenia (che depositava il proprio progetto in data 16/6/2004), avente ad oggetto una soluzione concordata per il riparto delle aree in questione. Dall'analisi di tale accordo emerge, oltre alla partecipazione di un soggetto diverso dai concorrenti, una modifica degli ambiti e delle aree oggetto delle istanze formulate in ordine alla stessa procedura di gara bandita dall'Autorità e più in generale una ripartizione fra i privati stessi dell'utilizzo delle aree demaniale in questione (cfr. tabella e cartografia allegata all'accordo sub doc n. 21 dell'Autorità).

Con le delibere impugnate l'Autorità portuale ha approvato tale accordo, intendendo così chiudere la procedura di gara avviata con l'avviso del 23/10/2003. Dall'esame delle delibere emerge come l'Autorità abbia approvato il riparto delle aree come proposto dai partecipanti all'accordo, così superando, sia formalmente che sostanzialmente, gli atti della procedura di gara rispetto allo svolgimento della quale era stata respinta l'istanza della odierna ricorrente.

Ciò in linea di fatto. In linea di diritto l'illegittimità dedotta dalla ricorrente quale operatrice del settore, interessata al rifacimento della gara od alla riapertura della stessa, risulta fondata già sulla scorta dei principi generali desumibili dal diritto comunitario e sopra richiamati. Appare infatti illegittimo il comportamento di un'amministrazione che, invece di concludere la procedura concorsuale attivata per l'individuazione dei concessionari nel rispetto della par condicio e dei requisiti di gara predeterminati, la superi approvando un accordo intervenuto fra soggetti non coincidenti con gli offerenti, dal quale emerge una ripartizione di aree e attività ben distinta rispetto a quella proposta in sede di gara, sulla scorta delle regole predeterminate dalla stessa amministrazione, da soggetti solo in parte coincidenti con i firmatari dell'accordo.

La fondatezza dei vizi dedotti emerge altresì dall'analisi del sistema disegnato dall'art. 18 l. 84 cit.. Tale norma prevede due modalità distinte ed alternative.

In generale, è previsto che l'Autorità portuale dia in concessione le aree demaniale e le banchine comprese nell'ambito portuale alle imprese di cui all'articolo 16, comma 3: le concessioni sono affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di idonee forme di pubblicità; sulla scorta dei superiori principi di origine comunitaria l'affidamento deve avvenire tramite procedure di gara caratterizzate, oltre che dalle predette forme di idonea pubblicità preventiva, dal rispetto dei criteri della par condicio dei soggetti aspiranti, peraltro individuabili fra le imprese autorizzate ex art. 16.

In via particolare, cioè per quelle che la norma individua come le ini-

ziative di maggiore rilevanza, il presidente dell'Autorità portuale può concludere, previa delibera del comitato portuale, con le modalità di cui al comma 1, accordi sostitutivi della concessione demaniale ai sensi dell'articolo 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241; anche in tal caso è comunque previsto il necessario rispetto delle modalità di cui al comma 1, tra cui assumono peculiare rilievo la predeterminazione degli elementi più rilevanti ed il rispetto di idonee forme di pubblicità.

Nel caso *de quo* l'Autorità portuale aveva opportunamente avviato una procedura di gara avente le caratteristiche richieste dalle norme e dai principi comunitari sopra richiamati ma non l'ha portata in fondo, limitandosi con le delibere impugnate ad approvare un accordo concluso da alcuni dei partecipanti alla gara più un'altra impresa operante nel settore ma non partecipante alla gara in questione (Tirrenia), ed avente un oggetto non coincidente sia per la diversità delle aree e delle attività ripartite sia per la differenza dei piani di impresa. Inoltre, la conclusione di un accordo, cioè l'utilizzo dell'alternativa di cui al comma 4 dell'art. 18, non è stato accompagnato dal rispetto delle modalità richiamate ed imposte dalla stessa norma, con particolare riferimento alla predeterminazione degli elementi più rilevanti ed al rispetto di idonee forme di pubblicità che avrebbero altresì consentito la partecipazione delle altre imprese autorizzate ex art. 16 e quindi interessate, come la odierna ricorrente.

Le considerazioni appena svolte comportano pertanto la fondatezza anche della prima serie di motivi aggiunti, con cui parte ricorrente lamenta la violazione della normativa in esame per mancata predeterminazione dei criteri di valutazione delle nuove proposte contenute nell'accordo approvato, anche con particolare riferimento all'adeguatezza dei relativi piani di impresa. In proposito, la fondatezza delle censure dedotte trova conferma nell'illogicità del percorso seguito anche in tale ambito dall'Autorità portuale, la quale ha disposto procedersi alla verifica dei piani d'impresa solo dopo aver approvato l'accordo e accolto le relative proposte (cfr. in specie il dispositivo della delibera datata 15/4/2004).

Alla luce delle considerazioni che precedono il ricorso in esame appare fondato e, pertanto, deve essere accolto: per l'effetto va disposto l'annullamento delle delibere impugnate.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sez. int. I, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso di cui in epigrafe e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna le parti resistenti in solido alla rifusione di spese ed onorari di giudizio in favore di parte ricorrente, liquidate in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori dovuti per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.  
Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 22/02/2007  
con l'intervento dei signori:

Renato Vivenzio,  
Antonio Bianchi,  
Davide Ponte,

Presidente  
Consigliere  
Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/03/2007

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL DIRIGENTE



# T.A.R. Puglia - Bari

## Sezione III

### 16-05-2007, n. 1365

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia  
Sede di Bari - Sezione III

ha pronunciato la seguente

#### SENTENZA

sul ricorso n. 2766 del 2004 proposto da  
AERoclub CAPO LEUCA, con sede in Marina di Leuca, in persona del  
Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Anna Maria  
Nico e presso lo studio della stessa elettivamente domiciliato in Bari alla  
via Putignani n. 168, per mandato a margine del ricorso e dei motivi ag-  
giunti al ricorso;

#### CONTRO

REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta  
Regionale, rappresentato e difeso dall'avv. Emilio Toma e presso lo stu-  
dio di questi elettivamente domiciliato in Bari alla via Calefati n. 133, per  
mandato a margine del controricorso;

e nei confronti di

- PROVINCIA di LECCE, in persona del Presidente *pro-tempore*, *interve-  
niente ad opponendum* nel ricorso e intimata coi motivi aggiunti, rap-

presentata e difesa dall'avv. Francesca G. Conte e presso lo studio della stessa elettivamente domiciliata in Lecce alla via Santi Giacomo e Filippo n. 7, per mandato a margine dell'atto d'intervento *ad opponendum*, e quindi domiciliata *ex lege* presso la Segreteria del T.A.R. Puglia - Sede di Bari in Bari alla piazza Giuseppe Massari n. 8;

- COMUNE di CASTRIGNANO del CAPO, in persona del Sindaco *pro-tempore*, non costituito in giudizio;
- ASSOCIAZIONI COMITATO L'APPRODO-IL PONTILE, PRO LOCO di LEUCA, S.O.S. COSTE, ITALIA NOSTRA SEZIONE SUD SALENTO, ITALIA NOSTRA NAZIONALE, intimate, in persona dei rispettivi Presidenti *pro-tempore*, tutte rappresentate e difese dall'avv. Alessandro Distanto e con questi elettivamente domiciliati in Bari alla via Marchese di Montrone n. 47, presso lo studio dell'avv. Fulvio Mastroviti, per mandato a margine del controricorso e, quanto all'Associazione Italia Nostra nazionale, per mandato a margine del successivo controricorso depositato il 27 gennaio 2005;

per l'annullamento

Atti impugnati col ricorso:

- del provvedimento dell'Assessore al demanio marittimo della Regione Puglia n. 517 di prot. del 16 novembre 2004, notificato il 23 novembre 2004, recante revoca della concessione demaniale marittima n. 342/04 rilasciata il 17 giugno 2004 all'Aeroclub Capo Leuca;
- di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente, e in particolare della nota del dirigente del settore demanio marittimo, lacuale e fluviale della Regione Puglia n. 34.8484.D.M. di prot. dell'11 agosto 2004, notificata il 12 agosto 2004, recante sospensione della concessione demaniale marittima n. 342/04 del 17 giugno 2004 con contestuale comunicazione di avvio del procedimento di revoca;

Atti impugnati con i motivi aggiunti:

- della nota dirigenziale del settore demanio e patrimonio della Regione Puglia n. 20/4395/P di prot. dell'11 aprile 2006, pervenuta il 13 aprile 2006, di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza di variazione e rinnovo della concessione demaniale marittima n. 342/04 del 17 giugno 2004, presentata il 17 novembre 2004;
- degli atti già impugnati con il ricorso e di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente

e per l'accertamento

del diritto dell'associazione ricorrente al pagamento dell'indennizzo dovuto ai sensi dell'art. 42 comma 4 del Codice della navigazione nella misura a determinarsi in corso di causa (domanda proposta con i motivi aggiunti)

Visto il ricorso con i relativi allegati;  
Visti i motivi aggiunti con i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia, della Provincia di Lecce, delle associazioni intime;  
Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;  
Vista l'ordinanza istruttoria n. 93 del 27 gennaio 2005;  
Vista l'ordinanza n. 538 del 7 luglio 2005 di reiezione dell'istanza incidentale di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati;  
Visti gli atti tutti della causa;  
Relatore, alla pubblica udienza del 31 gennaio 2007, il dott. Leonardo Spagnoletti e uditi l'avv. prof. Anna Maria Nico per l'associazione ricorrente Aeroclub Capo Leuca, l'avv. Loredana Papa, in sostituzione dell'avv. Emilio Toma, per la Regione Puglia, e in sostituzione dell'avv. Alessandro Distanate, per le associazioni intime Comitato L'Approdo-Il Pontile, Pro-Loce di Leuca, S.O.S. Coste, Italia Nostra Sezione Sud Salento e Italia Nostra nazionale, l'avv. Maria Rosaria Faggiano, in sostituzione dell'avv. Francesca G. Conte, per la Provincia di Lecce;  
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso notificato il 17 dicembre 2004 e depositato in segreteria il 22 dicembre 2004, l'Aeroclub Capo Leuca, con sede in Marina di Leuca, in persona del Presidente *pro-tempore* sig. Frigino Sergio Orazio Botrugno, ha impugnato i provvedimenti in epigrafe meglio precisati, relativi alla sospensione dell'efficacia con contestuale comunicazione di avvio del procedimento e alla revoca della concessione demaniale marittima n. 342/04 rilasciata il 17 giugno 2004.

Giova premettere che:

- l'Aeroclub Capo Leuca, dichiaratamente "associazione sportiva, non lucrativa, di utilità sociale", nata al fine d'incrementare il turismo locale mediante creazione di spazi e occasioni di esercizio di attività di volo, ha ottenuto il rilascio di concessione demaniale marittima n. 342/04, rilasciata il 17 giugno 2004 per anni uno, riguardante l'area demaniale denominata "Molo degli Inglesi" a ridosso del lungomare Cristoforo Colombo in località Marina di Leuca (Comune di Castri-gnano del Capo), estesa mq. 1328,55, "quale idroscalo per aerei anfibi", salva l'acquisizione di ogni altra autorizzazione per l'esercizio dell'attività connessa al rilascio della concessione demaniale;
- l'Associazione si muniva quindi di permesso di costruire n. 93 del 18 giugno 2004 per l'esecuzione dei relativi lavori edilizi (taglio del calcestruzzo della parte terminale a mare del molo per la formazione di piano inclinato di scivolo-alaggio dei velivoli e sistemazione dell'area);
- a seguito di esposti delle associazioni L'Approdo-Il Pontile, Pro Loco di Leuca, S.O.S. Coste, Italia Nostra e di consiglieri comunali di Castri-

gnano del Capo, mentre l'area di cantiere era sottoposta a sequestro penale, con nota dirigenziale n. 34.8484.D.M. di prot. dell'11 agosto 2004 del settore demanio marittimo della Regione Puglia era sospesa l'efficacia della concessione demaniale e comunicato l'avvio del procedimento di revoca della medesima;

- con provvedimento dell'Assessore al demanio marittimo della Regione Puglia n. 517 di prot. del 16 novembre 2004, notificato il 23 novembre 2004, esaminate e disattese le controdeduzioni presentate dall'associazione interessata, veniva quindi disposta la revoca della concessione demaniale "...per i motivi rilevabili dalle note e dalle considerazioni indicate in premessa...e che possono essere riassunte per ragioni di pubblica e privata incolumità, per l'uso pubblico del mare e dell'arenile e per la mancanza delle necessarie e ulteriori autorizzazioni".

A sostegno del ricorso sono state dedotte le seguenti censure:

- 1) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (legge 7.8.1990, n. 241; art. 1 legge 25.3.1985, n. 106; artt. 42, 48, 704 Codice della navigazione; art. 26 Regolamento esecuzione codice della navigazione). Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria contraddittorietà. Illegittimità propria e derivata, perché la revoca della concessione è fondata sull'erroneo presupposto della mancanza di autorizzazioni viceversa non necessarie e il cui rilascio rilevarebbe comunque soltanto ai fini del successivo esercizio dell'attività nautica o di volo.

Sotto il primo profilo si evidenzia che:

- in funzione del tipo di attività (idrosuperficie occasionale con attracco a terra di velivoli ultraleggeri per attività sportiva), non occorre alcuna autorizzazione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile e del Ministero dei Trasporti e Navigazione (ora Ministero delle Infrastrutture e Trasporti), essenziali solo per l'esercizio di attività aeroportuali in senso proprio e per l'istituzione di aeroporti, campi di fortuna, campi di volo e impianti aeronautici; i velivoli ultraleggeri sono disciplinati invece dall'art. 8 del D.M. n. 12720 dell'8 marzo 2003 che appunto per le idrosuperfici occasionali ubicate in aree aperte al traffico nautico pubblico esclude nullaoستا o concessioni d'uso; d'altro canto gli ultraleggeri, di peso inferiore a 500 kg., sono considerati natanti ed espressamente esclusi dal novero degli aeromobili ai sensi dell'art. 1 della legge n. 106/1985;

- il parere della Capitaneria di Porto deve intendersi superato dal parere del Comune di Castrignano del Capo in data 28 giugno 2004, siccome non espresso nel termine di 45 giorni dalla ricezione della richiesta del parere.

Sotto il secondo aspetto, pareri e autorizzazioni di cui si è rilevata la pretesa mancanza non sono presupposto e requisito di validità del-

- la concessione demaniale marittima, essendo semmai necessari per l'esercizio dell'attività connessa all'utilizzazione del bene demaniale concesso.
- 2) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 e ss. legge 7.8.1990, n. 241; art. 97 Cost.). Violazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, erronea presupposizione, contraddittorietà. Illegittimità propria e derivata, atteso che il provvedimento di asserita "revoca" è privo di ogni rinnovata valutazione dei profili d'interesse pubblico sottesi al rilascio della concessione demaniale marittima, nonché della doverosa comparazione e ponderazione dell'interesse dell'associazione ricorrente alla conservazione del provvedimento revocato.
  - 3) Ulteriore violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 e ss. della legge 7.8.1990, n. 241; art. 97 Cost.). Violazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, erronea presupposizione, contraddittorietà. Illegittimità propria e derivata, perché ove pure il gravato atto assessorile possa qualificarsi come annullamento d'ufficio, anziché come revoca, è mancata l'enunciazione delle ragioni d'interesse pubblico a sostegno dell'autotutela, la debita comparazione e ponderazione dell'interesse dell'associazione ricorrente sacrificato, l'enucleazione di specifici vizi di legittimità dell'atto ritirato.
  - 4) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (legge 7.8.1990, n. 241; artt. 42, 48, 704 Codice della navigazione; art. 26 Regolamento di esecuzione del codice della navigazione). Eccesso di potere per difetto assoluto d'istruttoria e contraddittorietà con precedenti manifestazioni di volontà. Illegittimità propria e derivata, atteso l'incongruo richiamo alla pretesa inottemperanza alle prescrizioni impartite dall'Ufficio del genio civile (riguardo alla più ampia delimitazione dello specchio acqueo occorrente per l'esercizio dell'attività) e al presunto versamento di oneri concessori ridotti rispetto a quelli dovuti (che comunque non potrebbe giustificare la revoca), poiché la maggior superficie attinente allo specchio acqueo (pari a 4.500 mq.) non riguarda l'area demaniale concessa sebbene quella occorrente per la sicurezza delle operazioni di volo, e in specie per il c.d. corridoio di flottaaggio (collegante il molo e l'area di decollo e ammaraggio).
  - 5) Ulteriore violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (legge 7.8.1990, n. 241; artt. 42, 48, 704 Codice della navigazione; art. 26 Regolamento di esecuzione del codice della navigazione). Eccesso di potere per difetto assoluto d'istruttoria, erronea presupposizione, contraddittorietà. Illegittimità propria e derivata, stante l'inconferenza del rilievo dell'avvio dei lavori edilizi in difetto di pareri e autorizzazioni condizionanti solo l'esercizio dell'attività.

6) Ulteriore violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (legge 7.8.1990, n. 241; artt. 42, 48, 704 Codice della navigazione; art. 26 Regolamento di esecuzione del codice della navigazione). Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto assoluto d'istruttoria, erronea presupposizione, contraddittorietà, irragionevolezza. Illegittimità propria e derivata, in rapporto all'irragionevole e incomprensibile ravvisata "caducazione" del parere favorevole del Comune di Castrignano del Capo (non dichiarata peraltro dal medesimo) a proposito del presunto contrasto tra la prescrizione che l'area a terra o a mare rimanesse libera per la pubblica balneazione e altri usi pubblici e il rilievo che in sede d'ispezione fosse stata constatata la presenza di bagnanti e natanti (quando l'area era già stata sottoposta a sequestro penale e quindi non avendo l'associazione ricorrente alcuna possibilità di disporre cautele, esigibili solo dall'autorità pubblica).

Con motivi aggiunti al ricorso, notificati il 12 giugno 2006 e depositati in segreteria il 23 giugno 2006, l'Associazione ricorrente ha impugnato altresì la nota del dirigente del settore demanio e patrimonio della Regione Puglia n. 20/4395/P di prot. dell'11 aprile 2006, pervenuta il 13 aprile 2006, di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della istanza di variazione e rinnovo della concessione demaniale marittima n. 342/04, nonché gli atti già impugnati con il ricorso e di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente.

Era accaduto, infatti, che con istanza del 17 novembre 2004 (successiva di un solo giorno alla data del provvedimento assessorile di revoca, ma anteriore alla sua notificazione), l'Associazione Aeroclub Capo Leuca, "stante la situazione venutasi a creare nell'estate 2004, per i vari dissensi dimostrati dalla popolazione sugli usi e scopi della concessione demaniale predetta, volendo venire incontro alle varie rimostranze...", aveva chiesto il rinnovo della concessione "allo scopo di utilizzare e gestire il molo come zona per la posa di attrezzature balneari mobili oltre a pedalò e simili".

Con ordinanza di questo Tribunale n. 93 del 27 gennaio 2005, in sede di trattazione dell'istanza cautelare incidentale, era stata richiesto in via istruttoria di conoscere l'esito della predetta istanza, respinta poi comunque per difetto di presupposti con ordinanza n. 538 del 7 luglio 2005.

Con la nota dirigenziale gravata, emanata anche con riferimento a successivi atti di significazione e diffida a iniziativa dell'Associazione ricorrente, sono stati comunicati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, con espresso richiamo all'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990, individuati nella sua atipicità, tale da configurarla semmai come istanza di nuova concessione e alla sostanza del provvedimento assessorile, da qualificare piuttosto come decadenza sanzionatoria che come revoca, con conseguente infondatezza anche della richiesta di indennizzo.

Con i motivi aggiunti al ricorso sono state dedotte le seguenti ulteriori censure, proponendosi altresì domanda di accertamento e condanna a indennizzo per l'intervenuta revoca della concessione demaniale marittima:

- 1) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 2 legge 7.8.1990, n. 241 e s.m.). Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria. Illegittimità propria e derivata, a proposito dell'omessa emanazione del provvedimento conclusivo del procedimento instaurato dall'istanza dell'associazione tesa al rinnovo e modifica della concessione demaniale marittima, pur dopo l'ordinanza istruttoria del T.A.R. e gli atti di significazione e diffida, con sostanziale violazione dell'obbligo di provvedere.
- 2) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 ss., legge 7.8.1990, n. 241 e s.m.; artt. 1, 44 e 45 Codice della navigazione; allegato A) art. 2 convenzione per l'esercizio dell'attività istruttoria delegata ai comuni per rilascio o rinnovo delle concessioni demaniali marittime). Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, erronea presupposizione, contraddittorietà. Illegittimità propria e derivata, perché ai sensi dell'invocata disposizione della convenzione per l'esercizio dell'attività istruttoria delegata, sono ammissibili modifiche sostanziali della concessione nell'ambito dell'area concessa e per il suo ampliamento, mediante rilascio di concessione suppletiva, e quindi anche variazioni sostanziali di concessioni già rilasciate.
- 3) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 e ss. legge 7.8.1990, n. 241 e s.m.). Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria. Illegittimità propria e derivata, poiché la presentazione dell'istanza di rinnovo e modifica della concessione demaniale marittima è anteriore alla notificazione del provvedimento di revoca, atto recettizio, con conseguente obbligo di provvedere a prescindere dalla revoca.
- 4) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 e ss. legge 7.8.1990, n. 241 e s.m.; art. 1 legge 25.3.1985, n. 106; artt. 42, 48, 704 Codice della navigazione; art. 26 regolamento di esecuzione del codice della navigazione). Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto assoluto d'istruttoria e contraddittorietà. Illegittimità propria e derivata, con riguardo al richiamo delle ragioni della revoca della concessione e in funzione delle riproposte censure svolte nel motivo sub 1) del ricorso.
- 5) Ulteriore violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 e ss. legge 7.8.1990, n. 241 e s.m.) ). Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, erronea presupposizione, travisamento. Illegittimità propria e derivata, riguardo al riferimento al sequestro penale, non ostativo e comunque revocato da diversi mesi.

- 6) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 e ss. legge 7.8.1990, n. 241 e s.m.; art. 47 Codice della navigazione; punto 1 ultimo capoverso di pag. 7 della concessione demaniale n. 342/04). Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto assoluto d'istruttoria, erronea presupposizione, travisamento, contraddittorietà. Illegittimità propria e derivata, con riguardo al tentativo di riqualificare il provvedimento di revoca come decadenza sanzionatoria, di cui esulano i presupposti.
- 7) Violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (art. 21 quinquies legge 7.8.1990, n. 241 e s.m.; artt. 42 e 47 Codice della navigazione). Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto assoluto d'istruttoria e contraddittorietà. Illegittimità propria e derivata, in riferimento all'invocato diritto all'indennizzo in funzione delle epigrafate disposizioni.
- 8) Ulteriore violazione, erronea interpretazione e falsa applicazione di legge (art. 21 quinquies legge 7.8.1990, n. 241 e s.m.; artt. 42 e 47 Codice della navigazione). Violazione del principio del giusto procedimento. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria. Illegittimità propria e derivata, evidenziandosi che l'art. 21 quinquies della legge n. 241 del 1990 ha soltanto assunto a principio generale in materia di revoca la regola settoriale di cui all'art. 42 del codice della navigazione.

Costituitasi in giudizio, la Regione Puglia ha dedotto l'infondatezza del ricorso e dei motivi aggiunti sul rilievo che:

- a) l'associazione ricorrente non aveva acquisito tutte le autorizzazioni e pareri cui era subordinata, a pena di decadenza, la concessione demaniale marittima, e in particolare quelle dell'E.N.A.C. e del Ministero dei Trasporti e Navigazione (essenziali per l'istituzione di impianti aeronautici anche diversi da aerodromi, quale deve considerarsi un idroscalo per decollo e ammaraggio di idrovolanti) e della Capitaneria di Porto, rimanendo inottemperante anche alle prescrizioni dell'Ufficio del genio civile relative alla disponibilità di più ampi spazi acquei per il decollo e l'ammarraggio; e ciò in disparte il rilievo dell'ampia discrezionalità del provvedimento di revoca delle concessioni demaniali marittime e la considerazione delle ragioni di incolumità e sicurezza pubblica dell'area in relazione ai suoi usi balneari e di navigazione;
- b) l'istanza di rinnovo e modifica deve considerarsi inammissibile perché introduce un uso affatto nuovo e diverso rispetto a quello per il quale era stata rilasciata la concessione demaniale marittima, configurandosi come istanza di nuova concessione.

Analoghi rilievi hanno svolto la Provincia di Lecce, che ha spiegato intervento *ad opponendum*, e la associazioni intimate L'Approdo-il Pontile, Pro Loco di Leuca, S.O.S. Coste, Italia Nostra, che hanno altresì evidenziato l'inam-

missibilità dei motivi aggiunti in quanto riferiti ad atto endoprocedimentale (preavviso di rigetto) e l'inammissibilità *ab origine* del ricorso per manifestata carenza d'interesse in relazione alla presentazione dell'istanza di modifica e rinnovo della concessione demaniale marittima.

Agli avversi rilievi ha replicato l'Associazione ricorrente, con memoria difensiva depositata il 18 gennaio 2007, insistendo per l'accoglimento del ricorso, dei motivi aggiunti e della domanda d'indennizzo. All'udienza pubblica del 31 gennaio 2007 il ricorso è stato deciso e riservato per la decisione.

#### DIRITTO

- 1) Il Tribunale deve esaminare, *in limine*, le eccezioni pregiudiziali spiegate dalle associazioni intimato, compendiate nel duplice rilievo:
  - a) dell'inammissibilità *ab origine* del ricorso per carenza d'interesse in relazione alla presentazione dell'istanza di modifica e rinnovo della concessione demaniale marittima;
  - b) dell'inammissibilità dei motivi aggiunti al ricorso poiché riferiti ad atto endoprocedimentale (preavviso di rigetto).

- 1.a) La prima eccezione deve essere rettamente intesa come prospettante l'inammissibilità originaria del ricorso con riferimento alla prestata *acquiescenza* alla determinazione assessorile di revoca della concessione demaniale marittima in relazione alla presentazione dell'istanza di rinnovo e modifica della medesima.

L'eccezione è destituita di fondamento giuridico.

Com'è noto, l'*acquiescenza* postula che il destinatario abbia assunto e manifestato, liberamente, comportamenti univoci dai quali sia deducibile con certezza la volontà di accettare gli effetti del provvedimento poi impugnato.

Essa quindi richiede, anzitutto, piena conoscenza e completa rappresentazione dell'esistenza e degli effetti del provvedimento sfavorevole: nessun significato può annettersi a una condotta, anche estrinsecata mediante istanze, domande, richieste, cui manchi il supporto informativo essenziale per la formazione di una determinazione volitiva e per la sua univoca qualificazione in senso abdicativo del diritto all'impugnazione.

Nel caso di specie la domanda di modifica e rinnovo della concessione demaniale marittima è stata presentata il 17 novembre 2004, e quindi *prima* della notificazione della determinazione assessorile di revoca, sicché non può sostenersi che essa potesse manifestare qualsivoglia accettazione degli effetti di un provvedimento non formalmente conosciuto e potesse, quindi, profilare la scelta, consapevole e libera, di modalità di cura dell'interesse sostanziale dell'associazione ricorrente alternative e incompatibili rispetto alla tutela giurisdizionale d'annullamento successivamente attivata.

In tal senso è stato osservato, ancora di recente (Cons. Stato, Sez. V, 14 novembre 2006, n. 6678) che “non è configurabile una rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale dell’interesse legittimo, effettuata prima della lesione di quest’ultimo, ossia nel momento in cui, non essendo ancora attuale la lesione stessa, lo strumento di tutela non è ancora azionabile, né si può ipotizzare alcuna acquiescenza nei riguardi di un provvedimento amministrativo ancora non emanato” (o come nella specie, e trattandosi di atto recettizio, non ancora notificato e/o comunicato: n.d.e.).

Ai fini del riconoscimento dell’acquiescenza, d’altro canto, il comportamento che la manifesta deve essere libero, chiaro e inequivocabile, ossia denotante “...evidente ed irrefutabile volontà di accettare gli effetti e l’operatività...” dell’atto sfavorevole (Cons. Stato, Sez. IV, 18 luglio 2006, n. 4582); e sotto tale aspetto non deve porsi nemmeno in collegamento cautelativo rispetto ai maggiori effetti negativi del provvedimento (e così, ad esempio, nemmeno la domanda di sanatoria in campo edilizio, che miri a scongiurare gli effetti di un provvedimento repressivo, configura acquiescenza: vedi Cons. Stato, Sez. V, 11 ottobre 2005, n. 5482; in senso analogo, per il pagamento di sanzione pecuniaria, seguita da impugnazione, cfr. Cons. Stato, Sez. V, sez. V, 30 agosto 2005, n. 4424).

Nel caso di specie, poi – se anche si voglia prescindere dall’assorbente rilievo dell’anteriorità dell’istanza di modifica e rinnovo della concessione demaniale marittima rispetto alla notificazione del provvedimento di revoca dell’atto concessorio –, gli effetti della pendenza del procedimento inteso all’esame della medesima (a tutt’oggi non ancora pervenuto a conclusione) non potrebbero in ogni modo riverberarsi sulla persistenza dell’interesse all’annullamento della determinazione assessorile di autotutela, in relazione all’interesse principale alla reviviscenza della concessione, ponendosi l’interesse alla coltivazione dell’istanza di modifica e rinnovo come secondario e subordinato.

Né potrebbe ovviamente sostenersi che vi sia un’acquiescenza *sovravvenuta*, ciò che costituirebbe autentica *contraddizione in termini*, e che dovrebbe a questo punto ravvisarsi non già nella presentazione dell’istanza, sebbene nella mancata rinuncia alla medesima dopo la proposizione del ricorso, e quindi in definitiva in un’inesigibile manifestazione volitiva susseguente all’impugnativa giurisdizionale.

Alla luce delle osservazioni che precedono, l’eccezione pregiudiziale deve essere quindi disattesa poiché destituita di fondamento giuridico.

- 1.b) È fondata, invece, l’altra eccezione pregiudiziale imperniata sull’inammissibilità dell’impugnativa mediante motivi aggiunti

della nota dirigenziale del settore demanio e patrimonio della Regione Puglia n. 20/4395/P di prot. dell'11 aprile 2006.

Con l'atto predetto, anche in riscontro a successivi atti di significazione e diffida notificati a cura dell'interessata, sono stati rappresentati i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di modifica e rinnovo della concessione demaniale marittima n. 342/04 presentata dall'associazione ricorrente il 17 novembre 2004, individuati nell'inammissibilità di una modifica dell'oggetto della concessione (salve quelle espressamente previste dagli artt. 44 e 45 del codice della navigazione), nella conseguente qualificabilità dell'istanza come domanda di nuova concessione "...da valutarsi *ex novo* con le procedure previste dal codice e solo laddove fosse preceduta e/o accompagnata da una rinuncia espressa alla precedente concessione", rilevandosi altresì l'infondatezza dell'alternativa richiesta di indennizzo, formulata dall'associazione, in funzione della considerazione che la determinazione assessorile impugnata avrebbe contenuto effetti di decadenza sanzionatoria piuttosto che di revoca in senso proprio della concessione.

La nota peraltro, oltre che averne i requisiti contenutistici, è stata *expressis verbis* qualificata come comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ai sensi dell'art. 10 bis della legge n. 241 del 1990, con invito "...a produrre eventuali osservazioni e/o documenti inerenti, nel termine di 10 (dieci) giorni dalla notifica della presente".

Com'è noto, l'art. 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dall'art. 6 della legge 11 febbraio 2005, n. 15, dispone che:

"Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti" (comma 1);

"La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali" (comma 2).

La disposizione, secondo il principio generale *tempus regit actum*, trova applicazione anche nei procedimenti instaurati ma non ancora

conclusi, e quindi pendenti, alla data di entrata in vigore della novella di cui alla legge n. 15 del 2005 (cfr. tra le varie T.A.R. Liguria, Sez. II, 6 febbraio 2006, n. 93; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 13 settembre 2005, n. 1528; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 8 settembre 2005, n. 6618), e quindi, secondo quanto rettammente operato dall'ufficio regionale, anche al procedimento instaurato con l'istanza dell'associazione Aeroclub Capo Leuca in data 17 novembre 2004.

È altrettanto indubitabile però che il c.d. *preavviso di rigetto o preavviso di diniego* costituisca *mero atto endoprocedimentale*, privo di contenuto ed effetti provvedimenti, e quindi privo di diretta e immediata efficacia lesiva.

È da escludere recisamente, quindi, che la comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis possa essere impugnata in via diretta e autonoma, a prescindere dal provvedimento conclusivo del procedimento, dal quale peraltro, nella generalità dei casi, è destinata ad essere assorbita, salvo che a esso non rinvii *per relationem* quanto alla motivazione (nel senso dell'inimpugnabilità del preavviso di rigetto vedi tra le tante: T.A.R. Veneto, Sez. III, 1 agosto 2006, n. 2257; T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 10 aprile 2006, n. 2553; T.A.R. Liguria, Sez. II, 30 marzo 2006, n. 311; sulla sua finalizzazione a costruire un contraddittorio endoprocedimentale vedi, in particolare, T.A.R. Campania Napoli, Sez. VII, 12 giugno 2006, n. 6891 e T.A.R. Puglia Bari, Sez. II, 29 maggio 2006, n. 2125).

Né in questa sede processuale il Tribunale potrebbe sindacare l'omesa conclusione del procedimento mediante adozione di provvedimento espresso, pur dopo la presentazione delle osservazioni dell'Associazione interessata (avvenuta il 21 aprile 2006, secondo quanto indicato nella memoria difensiva finale depositata il 18 gennaio 2007). A prescindere, infatti, dall'ovvio rilievo che l'emanazione della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza elide l'inerzia dell'amministrazione, e quindi la violazione del termine per la conclusione del procedimento (T.A.R. Sardegna Cagliari, Sez. II, 28 marzo 2006, n. 402 che precisa come in tale evenienza l'eventuale ricorso avverso il silenzio inadempimento diventi ovviamente improcedibile); è evidente che l'eventuale ulteriore inerzia, successiva alla presentazione delle controdeduzioni al preavviso di diniego, o all'inutile scadenza del termine per la loro produzione, può e deve essere semmai censurata mediante l'impugnativa del silenzio, nella specie non proposta, né con autonomo ricorso né nella via dei motivi aggiunti, quando pure ritenuti ammissibili.

Alla luce delle osservazioni che precedono, il Tribunale, in accoglimento dell'eccezione pregiudiziale, non può quindi esimersi dal rilevare e dichiarare l'inammissibilità dell'impugnativa proposta con i

motivi aggiunti, senza che naturalmente la pronuncia in rito incida sul dovere dell'amministrazione regionale di concludere il procedimento, anche in senso consequenziale rispetto alla qualificazione dell'istanza come domanda di nuova concessione demaniale marittima, e quindi con l'avvio a istruttoria della medesima (rispetto alla quale non appare ostativo il "parere" contrario al "rinnovo" di cui alla nota del Comune di Castrignano del Capo n. 4343 di prot. dell'11 maggio 2005, esibita in copia dalle associazioni controinteressate, esso pure non impugnabile in quanto atto endoprocedimentale).

- 2.) Nel merito il ricorso in epigrafe è infondato e deve essere respinto.
- 2.1) La determinazione assessorile di revoca è incentrata, secondo quanto anticipato dalla narrativa in fatto, su due profili essenziali:
  - a) l'omessa acquisizione dell'autorizzazione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile e del Ministero dei Trasporti e Navigazione (ora delle Infrastrutture e Trasporti), nonché della Capitaneria di Porto di Gallipoli;
  - b) l'esistenza di ragioni di pubblica e privata incolumità, riguardo all'uso pubblico del mare e dell'arenile.
- 2.1.a) L'Associazione ricorrente si è ampiamente soffermata, nel ricorso, sulle ragioni per le quali, nel caso di specie, non sarebbe occorsa alcuna autorizzazione dell'E.N.A.C. e del Ministero riguardo all'attività da esercitare in connessione all'oggetto della concessione demaniale marittima, contestando che, nella specie, essa afferisse alla gestione di un "idroscalo" piuttosto che di una "idrosuperficie occasionale" (motivo sub 1) e comunque negando (sempre nel motivo sub 1) che l'acquisizione di autorizzazioni e/o pareri potesse costituire presupposto per il rilascio della concessione, piuttosto che per l'esercizio dell'attività.
- 2.1.a.1) Sotto quest'ultimo profilo deve evidenziarsi che la stretta connessione tra l'oggetto della concessione e l'attività a essa correlata, se anche non costruisca un rapporto di presupposizione logico-giuridica in senso stretto tra autorizzazione e/o altri atti di assenso all'attività e il rilascio della concessione (come pure potrebbe opinarsi), nondimeno postula che sia dimostrata e manifestata una posizione d'interesse qualificato e concreto riguardo al rilascio della concessione demaniale, quantomeno con riferimento all'avvio del procedimento autorizzatorio, o alla documentata possibilità di conseguire le autorizzazioni occorrenti all'esercizio dell'attività, o in alternativa alla documentata superfluità di autorizzazioni.

Nella prospettiva segnalata non può essere dunque priva di rilievo la circostanza, richiamata in modo chiaro nel preambolo della determinazione assessorile, che l'E.N.A.C., con nota del 21 luglio 2004, aveva significato di non ritenere "...al momento possibile autorizzare l'atti-

vità aerea sulle infrastrutture di cui ai lavori in oggetto...” in assenza di adeguato studio, non inoltrato allo stesso ente e alle altre autorità competenti.

Tale nota profilando un motivo ostativo all’esercizio dell’attività (che, fosse pure illegittimo, doveva comunque essere sottoposto a rituale censura con l’impugnativa dell’atto, non proposta) non poteva non reagire sulla riconsiderazione del quadro degli interessi sotteso al rilascio della concessione demaniale, revocando in dubbio la possibilità di esercizio legittimo dell’attività e quindi la *causa* della concessione demaniale marittima.

2.1.a.2) Quanto invece all’esigenza di specifiche autorizzazioni per l’esercizio dell’attività, deve rammentarsi che la stessa domanda di concessione demaniale e la relazione illustrativa avevano riguardo a un “*idroscalo per aerei anfibi*”, e che a tale specifico scopo è stata rilasciata la concessione, laddove un idroscalo è appunto un *aeroporto per idrovolanti*, ossia *uno specchio d’acqua, dotato a riva d’infrastrutture per il varo e l’alaggio d’idrovolanti*, cioè di aerei anfibi.

D’altro canto lo stesso Presidente dell’Aeroclub Capo Leuca, secondo quanto documentato dalle associazioni controinteressate intimamente, in dichiarazioni alla stampa si era riferito alla realizzazione di un idroscalo, ipotizzando un collegamento aereo con l’isola greca di Corfù, con due voli giornalieri “...a bordo di idrovolanti da venti posti”, e nel contesto della stessa inchiesta giornalistica il Sindaco di Castrignano del Capo si riferiva alla circostanza che l’iniziativa avrebbe dato vita al “sesto idroscalo d’Italia”.

Nonostante la suggestiva prospettazione dell’abile difensore dell’Associazione ricorrente, tesa a *ridimensionare* i caratteri dell’iniziativa mediante la sua riconduzione alla finalità di dare vita, in effetti, all’utilizzazione del bene demaniale in funzione servente di una aviosuperficie, e nella specie di una *idrosuperficie occasionale*, è indubitabile che essa avesse obiettivi ben più ambiziosi, cui è stata correlata in modo chiaro e inequivoco, sin dall’istanza tesa al rilascio della concessione, la richiesta e poi la concessione del bene demaniale marittimo.

In effetti non risulta che elementi documentali, anche di tipo progettuale o tecnico, siano stati presentati o adottati a sostegno della suddetta prospettazione.

Giova rammentare che l’articolo unico della legge 2 aprile 1968, n. 518 (recante “*Liberalizzazione dell’uso delle aree di atterraggio*”) in deroga agli artt. 799 e 804 del codice della navigazione ha consentito che “la partenza e l’approdo di aeromobili le cui particolari strutture tecniche non impongano in maniera esclusiva l’uso degli aeroporti possono aver luogo in altre località idonee, dette avio-superfici, ivi compresi

ghiacciai, nevai e piste naturali”, rinviando ad appositi decreti ministeriali “la fissazione delle modalità relative alla classificazione delle superfici, alle loro caratteristiche, nonché i requisiti per l’abilitazione dei piloti all’uso delle stesse”.

In attuazione della legge n. 518 del 1968 sono stati quindi emanati dapprima il D.M. 8 agosto 2003, da considerare nella *specie ratione temporis*, e quindi il D.M. 1° febbraio 2006.

Orbene, ai sensi dell’art. 1 del D.M. 8 agosto 2003, è aviosuperficie “... un’area idonea alla partenza e all’approdo di aeromobili, che non appartenga al demanio aeronautico...”, costituendo l’idrosuperficie “... un’aviosuperficie destinata all’uso esclusivo di idrovolanti o elicotteri muniti di galleggianti”.

La nozione d’idrosuperficie, con la connessa disciplina concernente gli obblighi dei gestori (art. 4: nullaosta del Questore della provincia di residenza o della sede legale se trattasi di persona giuridica; comunicazioni e documentazione tecnica da trasmettere all’E.N.A.C., al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo, al Ministero dell’Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza e alla questura competente, al Ministero della Difesa - Stato Maggiore, al Ministero dell’Economia e delle Finanze - Comando generale Guardia di finanza, all’Agenzia delle dogane, all’Ente nazionale per l’assistenza al volo S.p.a. e alla regione e al comune competenti per territorio; art. 5 comma 2: sistema di raccolta dati sui movimenti degli aeromobili; art. 10: limitazioni di scelta, gestione, uso e poteri inibitori e cautelari dell’E.N.A.C.) non va confusa con quella di “aviosuperficie occasionale” intesa come “qualunque area di dimensioni idonee a permettere operazioni occasionali di decollo e atterraggio di velivoli”, il cui uso è consentito “esclusivamente per attività di lavoro aereo” (e quindi non per fini diportistici), di cui le *idrosuperfici occasionali* costituiscono una *species* per le quali se “ubicate in aeree aperte al traffico nautico pubblico, non sono necessari nullaosta o concessioni d’uso, fermo restando la responsabilità dell’operatore ad operare nel rispetto delle regole della navigazione” e *che escludono, di regola dunque, la figura del gestore* (artt. 8 e 9 del D.M. in esame).

Orbene, è del tutto evidente che la suggestiva prospettazione del difensore circa l’utilizzazione dello specchio acqueo antistante il “Molo degli Inglesi” di Marina di Leuca (oggetto della concessione demaniale marittima revocata) quale “idrosuperficie occasionale” collide con la stessa richiesta del bene demaniale e con le opere edilizie intese alle modifiche e adattamenti del molo in funzione dell’alaggio degli aeromobili, che sono del tutto incompatibili con l’uso di una “idrosuperficie occasionale”, che in quanto tale non può richiedere per *definizione* opere strumentali specifiche e permanenti.

Non hanno poi alcuna attinenza con la qualificazione dell'impianto ("idroscalo" o "idrosuperficie") le invocate definizioni di cui alla legge 25 marzo 1985, n. 106 (recante "Disciplina del volo da diporto o sportivo"), relative soltanto alle caratteristiche degli apparecchi costruiti per il volo da diporto o sportivo (specificate altresì con il regolamento di attuazione di cui al D.P.R. 5 ottobre 1988, n. 404).

Alla luce delle osservazioni che precedono, è quindi infondato il primo motivo di ricorso, non sussistendo i denunciati vizi funzionali.

- 2.1.b) Nessuna specifica censura è stata invece prospettata con riguardo all'altro capo di motivazione della determinazione assessorile posta a sostegno della revoca, relativa alla sussistenza di ragioni di tutela della pubblica e privata incolumità riguardo agli usi pubblici del mare e dell'arenile.

Tale profilo motivazionale, a prescindere dalla circostanza dell'indisponibilità da parte dell'Associazione ricorrente dell'area di cantiere posta sotto sequestro penale (all'epoca del provvedimento gravato), non appare connotato comunque di elementi d'irragionevolezza posto che l'utilizzazione del bene demaniale marittimo quale opera servente attività di tipo aeronautico in zona comunque aperta alla balneazione e alla navigazione non poteva non riverberarsi, in senso intuitivamente pregiudizievole, sulla sicurezza delle attività balneari e nautiche.

- 2.2) Il provvedimento impugnato è quindi fondato su almeno due punti di motivazione validi e legittimi, ciò che determina l'assorbimento delle censure nei motivi sub 4), 5) e 6) del ricorso.

Quanto invece alle doglianze esposte nei motivi sub 2) e 3) deve ritenersi che ritualmente il provvedimento di autotutela è stato qualificato come "revoca" della concessione demaniale marittima, poiché fondato sia sulla riconsiderazione dei presupposti assunti per il rilascio (con il rilievo dell'assenza delle autorizzazioni e/o atti di assenso necessari per lo svolgimento dell'attività in funzione della quale la concessione era stata accordata), sia sulla rivalutazione del contrasto dell'uso particolare del bene demaniale, in funzione di quell'attività, con l'interesse superiore alla sicurezza degli usi generali di pubblica balneazione e navigazione.

Sotto l'aspetto da ultimo considerato, sono pertanto infondate anche le censure dedotte con i motivi sub 2) e 3) del ricorso.

- 2.3) Non ha da ultimo fondamento nemmeno l'alternativa e subordinata domanda intesa al riconoscimento di un indennizzo ai sensi dell'art. 42 comma 4 del codice della navigazione, poiché la disposizione lo riconosce in caso di revoca di concessioni demaniali marittime che abbiano dato luogo a costruzione di opere stabili soltanto "salvo che non sia diversamente stabilito".

Come chiarito in giurisprudenza, l'art. 42 comma 4 pone "una regola di natura dispositiva e non cogente, attinente al temperamento delle posizioni patrimoniali dell'amministrazione concedente e del concessionario: l'indennizzo spetta solo nel caso in cui le parti nulla abbiano previsto, per l'ipotesi di revoca anticipata della concessione (e) pertanto, consente all'Amministrazione di prevedere (nella concessione o nell'accordo a essa collegato) l'esclusione della spettanza dell'indennizzo, ovvero di determinare criteri per essa meno onerosi" (così testualmente Cons. Stato, Sez. VI, 6 luglio 2000, n. 3775).

Orbene l'esibita concessione demaniale n. 342/04 rilasciata il 17 giugno 2004 dispone in modo espresso e chiaro che:

"L'Assessore e/o il Dirigente del Settore avrà però sempre la facoltà di revocare in tutto od in parte la presente concessione nei casi e con le modalità previste dalla legge senza che il concessionario abbia diritto a compensi, indennizzi o risarcimenti di sorta".

- 3) In conclusione il Tribunale deve dichiarare inammissibili i motivi aggiunti al ricorso e rigettare il ricorso.
- 4) In relazione alla novità delle questioni affrontate sussistono, nondimeno, giusti motivi per dichiarare compensate per intero tra le parti costituite le spese ed onorari del giudizio, mentre non vi è luogo a provvedere quanto al Comune di Castrignano del Capo non costituito in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Sede di Bari - Sezione III, così provvede sul ricorso in epigrafe n. 2766 del 2004 e sui relativi motivi aggiunti:

- 1) dichiara inammissibile l'impugnativa proposta con i motivi aggiunti al ricorso;
- 2) rigetta la domanda di annullamento dei provvedimenti impugnati con il ricorso e la domanda di riconoscimento d'indennizzo proposta con i motivi aggiunti;
- 3) dichiara compensate per intero le spese ed onorari del giudizio tra le parti costituite Aeroclub Capo Leuca, Regione Puglia, Provincia di Lecce, Comitato L'Approdo-Il Pontile, Pro-Loco di Leuca, S.O.S. Coste, Italia Nostra;
- 4) dichiara non luogo a provvedere quanto alle spese nei confronti del Comune di Castrignano del Capo non costituito in giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa. Così deciso in Bari nella Camera di Consiglio del 31 gennaio 2007, con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano - Presidente  
Leonardo Spagnoletti - Componente est.  
Federica Cabrini - Componente

Publicata mediante deposito  
in Segreteria il 16 maggio 2007  
(Art. 55, Legge 27 aprile 1982 n.186)

